

## ***I concetti di gestione e amministrazione dei beni temporali della Chiesa***

Delimitare sommariamente la *consistenza tecnico-giuridica* da attribuire oggi ai concetti di “amministrazione” e “gestione” dei beni temporali della Chiesa richiede prima di tutto un’adeguata scelta di metodo, soprattutto in riferimento alla debolezza che il Libro V del Codice latino mostra sull’argomento. Una debolezza supplita, però, in modo abbastanza efficace dalla riflessione sul Libro II del *CIC*, vista l’esplicita normazione di alcune *figure ed attività istituzionali* che risultano del tutto assenti nel Libro V. Si tratta della figura ed attività degli “Economisti” (cfr. Cann. 239 §1; 249; 636) diocesano e religioso.

### 1. QUALCHE PREMESSA

- a) Per realizzare una riflessione significativa sul tema è necessario partire differenziando il *contesto economico attuale* rispetto a quello in cui si è formato il Diritto canonico in materia “patrimoniale”, come – significativamente – lo si è chiamato a lungo. Ed è proprio questo riferimento, un tempo costitutivo, al “patrimonio” che concentra in sé la maggior parte della tematica e **problematica** derivata: finché, infatti, lo *standard* di riferimento dell’attività economica ecclesiale era quello di origine agraria, sostanzialmente produttiva, non si è posta la necessità di distinguere giuridicamente tra *gestione* ed *amministrazione*; il regime beneficiale, poi, basato sul sistema feudale delle *fides* interpersonali non permetteva di differenziare a livello formale ciò che era invece ben chiaro a livello di prassi.
- b) La seconda premessa – in realtà corollario della precedente – riguarda l’attuale configurazione delle dinamiche economiche in prospettiva quasi unicamente **finanziaria**<sup>1</sup>: un nuovo stato di cose che ha ormai reso completamente non utilizzabile il concetto dottrinale di “bene” che polarizzava sia le logiche che le funzionalità della precedente concezione ed attività di amministrazione, appunto, dei “beni” canonici; concettualizzazione dalla quale – in buona sostanza – sono state *formalmente dedotte* le Norme del Libro V del *CIC*. Oggi, non solo non contano più i “beni” ma il loro **“valore”**, ma

---

<sup>1</sup> «Un fenomeno completamente fuori – ancora! – della percezione ecclesiale/canonica, la quale permane legata [...] all’idea concreta di “bene” come ‘strumento’ e non com’è percepito oggi: quale mero *valore economico* ‘equivalente’ sempre negoziabile sul *mercato globale*... in cui non contano più i ‘patrimoni’ (come nelle precedenti economie/società agrarie e proto-industriali) ma i ‘bilanci’ (legati soprattutto all’efficienza della ‘gestione’)». P. GHERRI, *Economia ecclesiale: la sfida finanziaria non solo per le “giovani Chiese”*. A proposito di un libro innovativo, in *Ius Ecclesiae*, XXV (2013), 192.

addirittura risulta spesso più conveniente utilizzare beni altrui (= locazione, *leasing*, ecc.) che non propri, vista [1] la generale e crescente penalizzazione tributaria dei “fabbricati”, [2] le smisurate tutele accordate a chi utilizza fabbricati di terzi e [3] gli oneri di sicurezza, tenuta a Norme e manutenzione straordinaria imposti ai proprietari.

c) Da ultimo occorre premettere pure la consapevolezza che una reale distinzione, sia teoretica che pratica, tra *amministrazione* e *gestione* non può essere operata oggi in ambito canonico riferendosi ai compiti – del tutto generici – che il Legislatore codiciale affida agli “Amministratori” nel Can. 1284.

d) Ancora a livello introduttorio è necessario precisare come, in realtà, la materia non possa essere affrontata adeguatamente se non tenendo presente che gli elementi espressamente giuridici in essa effettivamente coinvolti **non** sono **due soltanto**, come normalmente appare, **ma tre**: *gestione*, *amministrazione* e *rappresentanza*<sup>2</sup>.

## 2. QUALCHE ELEMENTO CONCETTUALE

Il primo elemento di cui tener conto in sede teoretica è che il rapporto tra amministrazione e gestione *non* è un rapporto *bipolare* – come spesso, invece, appare supposto – ma si tratta di due attività delle quali una “contiene” e “comporta” l’altra: l’**amministrazione** infatti, di per sé, «comprende sia l’adozione delle scelte strategiche generali sia il compimento delle singole operazioni gestorie»<sup>3</sup>, dove per **gestione** (o attività gestoria) s’intende «il complesso delle operazioni economico-finanziarie relative a un’attività aziendale»<sup>4</sup>; complesso di operazioni che, in quanto *parziale* e concretamente *delimitabile*, potrebbe anche essere affidato ad altro soggetto rispetto all’Amministratore: il “Gestore”, appunto.

La distinzione si fonda nella possibilità di “scorporare” un certo tipo di “operazioni” rispetto alle “scelte” che le hanno determinate: una *possibilità* dovuta principalmente alla *quantità* e *complessità* di ciascuna attività di gestione. È questo, infatti, che probabilmente ha portato il Legislatore canonico ad imporre *ex Lege* la presenza di Gestori (chiamati “Economisti” nel Libro II del CIC) per i livelli maggiori di organizzazione degli Enti canonici: Seminari, Diocesi, Province e Istituti religiosi, mentre per tutte le altre realtà si è concretamente

<sup>2</sup> Tema di cui non si tratterà in modo specifico ma che rientra nelle attività prese e da prendere in esame.

<sup>3</sup> M. CIAN, “Amministrazione”, in *Dizionario di Economia e Finanza* (2012), URL: <[http://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/>](http://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/>).

<sup>4</sup> “gestione”, in *Enciclopedia on line*, URL: <<http://www.treccani.it/enciclopedia/gestione/>>.

presupposto che, a causa dell'esiguità delle operazioni gestorie, esse potessero permanere entro la normale attività di amministrazione degli Enti<sup>5</sup>.

In merito, (il compianto Card.) De Paolis ha affermato che «amministrare significa **disporre dei beni**, e implica l'esercizio del diritto di *dominio*»<sup>6</sup>, individuando nell'amministrazione l'attività che, prima di tutto ed essenzialmente, **esercita il dominio** sui beni: l'attività, cioè, che “crea” la *volontà strategica* dell'Ente stabilendo “se” (“cosa”, “chi”, “quanto”) comprare, vendere, intraprendere, dismettere, investire, locare, restaurare, ampliare, mantenere, assumere, ecc. Corrisponde, infatti, alla caratteristica più radicale del *dominus* l'affermazione sostanziale della *voluntas* circa le *res* di cui si tratta<sup>7</sup>. È fermo in dottrina economica che l'amministrazione, in quanto potere, “consiste nel potere di decisione”<sup>8</sup>.

- I concetti si delineano con maggior chiarezza se si tiene conto anche dell'individuazione della gestione come “complesso delle operazioni economico-finanziarie relative a un'attività d'impresa”. In tale formulazione, infatti, risaltano due elementi espressamente tecnici: 1) la natura eminentemente *economico-finanziaria* della gestione, 2) la sua connessione ad una “attività” organizzata in modo permanente per produrre o distribuire beni o servizi.

Due elementi che [1] riservano l'attività c.d. “patrimoniale” all'amministrazione, e [2] escludono una vera “gestione” laddove, di fatto, non si svolga alcuna attività autonomamente organizzata. Detto altrimenti: incassare le cedole di Titoli finanziari, i dividendi di Azioni, gli affitti di qualche immobile (come può accadere ad una Parrocchia, non meno che a qualunque persona fisica) non costituisce “gestione” in senso proprio poiché non comporta alcuna “organizzazione” stabilmente dedicata a tale attività. Quando invece, come accade per un Istituto diocesano per il sostentamento del clero in Italia, si tratta di tenere sotto controllo e far funzionare 150 affittanze di terreni, fabbricati civili, industriali e commerciali, si delinea senza dubbio un'attività di vera e propria gestione... tale, probabilmente, da richiedere anche di assumere *personale contabile* (ecco qui: l'organizzazione stabile) per realizzarla nella sua componente “economico-finanziaria”.

---

<sup>5</sup> L'esperienza concreta di una normale Parrocchia italiana che svolga soltanto l'attività istituzionale di religione e di culto indica in circa 200 le registrazioni contabili da effettuare annualmente; la scelta, poi, di far passare tutte le operazioni attraverso la banca permette di avere un sostanziale rendiconto “di gestione” coincidente con gli estratti conto bancari. La cosa assume caratteristiche completamente diverse se si svolgono attività quali la scuola materna, il cinema o altro che coinvolga differenti regimi fiscali, eventuale assunzione di personale dipendente, ecc.

<sup>6</sup> Cfr. V. DE PAOLIS, *I beni*, 191.

<sup>7</sup> “Affermazione sostanziale” diversa dalla espressione e comunicazione che competono al rappresentante.

<sup>8</sup> Cfr. M. CIAN, “Amministrazione”.

- Riconoscere all'attività di amministrazione le competenze *decisionali* prima di tutto in ambito *patrimoniale* a riguardo degli Enti in sé e per sé, permette d'individuare la gestione come l'attività che – semplicemente – deve *realizzare in concreto* ciò che gli Amministratori hanno deliberato, portando di fatto la **gestione** a coincidere col “**funzionamento**” ordinario dell'Ente o di una sua specifica attività.

Per il tema che ci occupa è di grande rilievo la formula “*administrationem bonorum gerere*” utilizzata dal Can. 636 §1 per l'attività degli Economi religiosi, mentre per quelli diocesani si usa direttamente “*administrare*” (Can. 494 §3), per quanto “*sub auctoritate Episcopi*” (mentre quelli religiosi operano “*sub directione Superioris*”). Al di là dell'imprecisione e discontinuità del linguaggio codiciale (derivato da due differenti *Cœtus* di lavoro)<sup>9</sup> risulta comune il fatto che gli Economi – tutti – operano “sotto” l'autorità o la direzione di qualcun altro e precisamente: un Superiore nella linea gerarchica che, proprio in ragione dell'Ufficio ricoperto, ha il compito di decidere ciò che riguarda la consistenza patrimoniale e le attività dell'Ente. Un Superiore che il Libro V al Can. 1284 indica come “Amministratore” in quanto “regge immediatamente” la persona giuridica<sup>10</sup> e che il Libro II indica – per Rettore del Seminario, Vescovo diocesano e Parroco – come “Rappresentante” dell'Ente stesso.

Le considerazioni così proposte sembrano sufficienti per affermare che il rapporto – ma anche la distinzione – tra amministrazione e gestione (Amministratori e Gestori) va individuato in una [1] **subordinazione operativa** [2] **specificamente indirizzata**; nella stessa linea – almeno di fatto – del rapporto esistente tra Mandante e Mandatario, o tra Provvedimento e sua esecuzione<sup>11</sup>... con margini d'indeterminatezza “amministrativa” e di discrezionalità “gestionale” più o meno ampi a seconda dei casi.

### 3. LA GESTIONE

Si è già detto come la *gestione* coincida col *funzionamento ordinario* di un Ente o di una sua specifica attività al punto che “**Gestione**” fa il paio con “**organizzazione**”, tanto che laddove sia necessario “organizzare”, sorge anche “gestione”... e viceversa: la **gestione** richiama l'**organizzazione**. Non solo, tuttavia: la gestione costituisce la parte dinamica, la funzionalità, dell'organizzazione, cosicché esiste **gestione** laddove si realizzano **effettive attività**; tanto più in ambito economico. Ed è proprio la *necessità organizzativa* che

<sup>9</sup> La differenza di linguaggio per le due formulazioni è facilmente imputabile al fatto che le Norme sono state redatte da due differenti Gruppi di studio e lavoro (*De sacra Hierarchia* e *De Institutis vitæ consecratæ*), a loro volta diversi dal “*De bonis Ecclesiæ temporalibus*” che ha redatto il Libro V.

<sup>10</sup> La questione si pone in modo differente per i religiosi in quanto ruoli e funzioni dipendono quasi sempre dalle Costituzioni dei singoli Istituti.

<sup>11</sup> O ancora nei rapporti “dialettici”: strategia/tattica; che cosa/come; bilancio/contabilità; decisione/attuazione; struttura/fisiologia.

potrebbe suggerire la soluzione del dilemma amministrazione-gestione in ambito canonico: dilemma che non si pone affatto per gli Enti privi di sostanziale organizzazione perché concretamente “inerti”, come sono le Parrocchie e le Case religiose che non svolgano attività diverse da quelle loro “proprie” in quanto persona giuridica (e sono la maggioranza assoluta!). È proprio in questa logica che il Legislatore canonico ha imposto la nomina di Economi (di fatto: Gestori) solo per le Diocesi, le Province e gli Istituti religiosi ed i Seminari: persone giuridiche che per le loro caratteristiche strutturali comportano organizzazione in materia economica e, pertanto, una gestione distinta dall'amministrazione.

Sorgono, pertanto, spontanee da queste considerazioni le domanda su:

- a) “**quando**” le situazioni di fatto (al di là di quelle di Diritto già codificate, ma poco significative) comportino, richiedano o consiglino l'individuazione di vere e proprie *gestioni*;
- b) “**quali**” siano di fatto le competenze specifiche e proprie di una c.d. gestione (e, quindi, dei Gestori/Economi).

### 3.1 *Necessità d'individuare e costituire una gestione*

La domanda su “quando” le situazioni di fatto comportino, richiedano o consiglino, l'individuazione di vere e proprie “gestioni” è una delle più significative, poiché espressamente orientata a cogliere la soglia di passaggio tra *amministrazione* in senso stretto e *gestione* vera e propria. Soglia che non potrà determinarsi geometricamente con l'applicazione di veri “principi scientifici” validi “a prescindere”, ma soltanto di “criteri pratici” derivanti da ragionevole esperienza. Se un “principio” vero e proprio dovesse presiedere a questa individuazione, esso dovrebbe consistere nella **rapportabilità alla normale attività di una famiglia**<sup>12</sup>: situazione analoga e proporzionata a quella di molte piccole Parrocchie o Case religiose.

Indico di seguito alcuni “indici” o “criteri” pratici già vevoli disgiuntamente per individuare l'utilità di una gestione. La ricorrenza congiunta di almeno 3 di essi non dovrebbe lasciare dubbi sulla necessità di procedere anche allo scorporo della gestione e, pertanto, alla predisposizione di un Gestore/Economo che segua espressamente le dinamiche economiche, finanziarie, giuslavoristiche, autorizzative e contrattuali connesse, a differenza di quanto potrebbe fare un mero Amministratore in materia d'indirizzo

---

<sup>12</sup> Che, come tale, ha un'entrata abbastanza fissa, un certo numero di spese per utenze e acquisto di materiali e servizi, qualche veicolo, qualche reddito finanziario e la casa in proprietà.

operativo (= decidere se e quali attività intraprendere) e di consistenza patrimoniale dell'Ente.

- Assunzione di personale dipendente a tempo pieno, oltre le 3 unità;
- costi per il personale dipendente superiori ad € 100.000 annui;
- attività classificata tributariamente come commerciale o assimilata;
- vendita al pubblico (pur se ridotto) di beni o servizi dietro pagamento di corrispettivo;
- incassi per pagamenti a fronte di vendita o cessione di beni e/o servizi per più di € 50.000 annui;
- cessione o distribuzione al pubblico (pur se ridotto) di beni o servizi anche senza pagamento di corrispettivo;
- presenza di fornitori di merci, beni e servizi, in numero superiore a 5 e utilizzo di tali acquisti per realizzare beni o servizi a fruizione di terzi;
- accesso a finanziamenti pubblici o privati istituzionali (= Fondazioni, Banche, Aziende...);

Gli indici/criteri indicati ruotano attorno a 4 poli sostanziali a cui sono imputabili espresse responsabilità giuridiche (a volte anche concomitanti o polivalenti) connotate da alta "tecnicità", spesso del tutto estranea agli Amministratori, soprattutto canonici: 1) lavoro dipendente, 2) rapporti col pubblico, 3) assetto tributario, 4) contrattualità.

- 1) Il primo polo di responsabilità organizzativa e gestionale è costituito dalla presenza di lavoratori dipendenti (almeno 3 e/o loro costo lordo superiore a € 100.000 annui). Il numero di 3 lavoratori dipendenti o il loro costo significativo, sono evidenti indici della **strutturalità** (= organizzazione) della loro presenza ed attività: elementi che non permettono legerezze di alcun tipo nella loro gestione. La presenza di lavoratori dipendenti, infatti, porta con sé la necessaria applicazione delle innumerevoli Norme in materia di prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro, oltre a richiedere specifiche competenze per la gestione delle buste paga e, più ancora, degli aspetti tributari cui i datori di lavoro devono assolvere in nome e per conto dei dipendenti stessi (in qualità di sostituto d'Imposta)<sup>13</sup>.
- 2) L'erogazione, fornitura, vendita di beni e/o servizi al pubblico – come risultano ad ogni effetto la scuola e la salute – crea la condizione funzionale di fornitore/distributore/venditore contrapposta a quella di fruitore/consumatore, inserendo in una dialettica socio-culturale assolutamente indominabile per chiunque. Una dialettica che comporta la

---

<sup>13</sup> Sebbene la mera attività contabile possa essere (e venga solitamente) esternalizzata, la conoscenza della materia è comunque irrinunciabile.

necessità di fornire una quantità impressionante di “garanzie” e “tutele” a chi fruisca – anche gratuitamente – di beni e servizi; garanzie e tutele che vanno assicurate sia in modo preventivo (attraverso il conseguimento delle necessarie Autorizzazioni amministrative allo svolgimento di determinati tipi di attività), sia in modo concomitante (attraverso il rispetto ed il controllo degli *standard* comunque fissati per tali beni/servizi); garanzie e tutele che spesso richiedono sia il ricorso necessario a personale adeguatamente qualificato, sia un suo numero adeguato... coinvolgendo così, immediatamente, la problematica già illustrata.

3) Terzo polo problematico ormai inevitabile per qualunque tipologia di attività rivolta al pubblico è quello tributario, la cui attivazione dipende dalla “qualificazione” legale delle attività svolte: scuola e sanità, in molti Paesi europei (e non solo) sono attività commerciali per Legge; allo stesso modo – spesso – l’assistenza. Senza mai dubbi: la recettività. In tal modo il semplice intraprendere un tal genere di attività, indipendentemente dalla loro dimensione reale, attiva anche le due problematiche precedentemente illustrate. La questione si pone non solo in tutte le circostanze in cui ci sia passaggio di denaro, in qualunque forma, ma anche nei casi di eventuale gratuità; sarà infatti soltanto l’Imponibile annuale finale – nullo – ad evidenziare l’assenza del presupposto di imposizione tributaria, non senza attivare nel tempo qualche “attenzione” da parte dell’Amministrazione tributaria, costantemente frustrata nella propria attesa (e pretesa) di riscossione.

4) Ultimo elemento che richiede specifica attenzione è quello che riguarda contratti e forniture quando si vada al di là di ciò che è necessario al mero funzionamento di un’abitazione (= utenze ed alimenti). Chi svolge un’attività commerciale deve acquistare e rivendere in regime IVA, deve tenere una Contabilità fiscale secondo quanto determinato dalla Legge, difficilmente potrà somministrare a terzi beni di sua produzione, soprattutto alimentare, ecc. Dovrà, inoltre, conoscere e tenere sotto controllo le dinamiche sempre più instabili del mercato, soprattutto all’ingrosso; dovrà, pure, sapersi muovere con destrezza a livello di contrattualistica, sconti sul fatturato a fine anno, gruppi d’acquisto, consumi assicurati, abbonamenti per forniture predeterminate, date di fatturazione e pagamento, ecc. Tanto più quando si tratti di importi elevati o anche soltanto di numero di “pezzi” acquistati.

Possono ricondursi a quest’area problematica anche le Sovvenzioni o i Finanziamenti, pubblici o privati, che un certo tipo di attività potrebbero attrarre. Poiché ordinariamente chi paga vuole anche “vedere” qualcosa o comunque essere garantito nel raggiungimento di sue proprie finalità, anche istituzionali, il beneficiare di soldi altrui genera sempre

qualche contro-prestazione o in servizi che ci si impegna ad erogare o a specifiche modalità di loro erogazione; oppure a vincoli di destinazione d'uso di fabbricati costruiti o restaurati per ospitare determinate (e non altre) attività, ecc.

### 3.2 Competenze specifiche della gestione

Dopo aver individuato i principali ambiti, e soprattutto le attività, maggiormente connessi alla gestione, più che all'amministrazione come tale, pare possibile fornire anche qualche indicazione pratica su ciò in cui concretamente consiste l'attività gestoria, almeno dal punto di vista individuativo (indipendentemente dal suo eventuale scorporo).

Si tratta della domanda su "quali" siano di fatto i compiti specifici e propri della gestione: quelli, pertanto, affidati a Gestori ed Economi.

Rientra sicuramente nel concetto ed attività di gestione:

- il pagamento di quanto corrisponde a fatture ricevute per acquisti effettuati e l'incasso di quanto dovuto per fatture emesse o per rette maturate a seguito di servizi prestati (scuole, pensionati, ecc.);
- l'incasso di affitti o altre spettanze dovute per l'utilizzo da parte di terzi di beni propri;
- la gestione degli orari di lavoro, malattia, permessi e ferie del personale dipendente, il conteggio delle ore lavorate, la redazione della busta paga e il versamento degli stipendi, dei contributi sociali ed assicurativi, l'attività di sostituto d'imposta; con esclusione dell'inquadramento lavorativo (= i livelli), promozioni e dimissioni e delle procedure disciplinari (*v. infra*);
- il mantenimento degli approvvigionamenti di servizi stabili (= utenze) e dei materiali necessari al funzionamento delle strutture ed attività affidate;
- la tenuta in strada di veicoli ed automezzi di proprietà (= manutenzioni ordinarie, cambio gomme, tagliandi, assicurazione);
- i rapporti "di sportello" (= versamenti, prelievi, bonifici) con le banche di utilizzo ordinario (= conti di cassa);
- la tenuta della Contabilità di pertinenza dell'attività svolta (= conti di cassa, prima nota, clienti e fornitori, banche);
- la corretta imputazione di costi ed eventuali ricavi (o comunque coperture) ai rispettivi Centri di costo;
- i controlli periodici e gli adeguamenti delle Norme di prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro per il personale dipendente (e volontario);

- i controlli periodici di Legge delle Certificazioni di impianti ed attrezzature tecniche già installate;
- i controlli periodici delle Autorizzazioni amministrative (igienico-sanitarie *in primis*) necessarie per lo svolgimento di attività soggette;
- la verifica del permanere delle condizioni legali di funzionamento ed esercizio di immobili ed attività in caso di mutamento normativo del settore;
- la verifica ed il controllo delle polizze assicurative sia per i beni che per le attività;
- la verifica ed il controllo dell'utilizzo di beni e diritti propri da parte di terzi;
- i rapporti coi fornitori stabili, la richiesta di preventivi per servizi o acquisti di nuovo corso;
- la verifica della qualità e/o funzionalità dei beni e servizi acquistati, oltre che del permanere delle condizioni contrattuali iniziali;
- il controllo dell'utilizzo del *Budget* o del Bilancio preventivo.

Non appartiene, di per sé, all'attività di gestione ma a quella di amministrazione (per quanto il Gestore possa occuparsi in modo parziale e subordinato di singoli aspetti, soprattutto informativi, delle attività in questione):

- la gestione della componente giuridica dei rapporti col personale dipendente (se, chi assumere e/o dimettere), le questioni disciplinari, l'inquadramento lavorativo, eventuali premi o incentivi, la scelta della tipologia del contratto di lavoro;
- la predisposizione di contratti di fornitura, la loro revisione;
- il cambio o l'integrazione di fornitori;
- la delibera di acquisto di beni il cui utilizzo si protragga oltre l'Esercizio annuale;
- la delibera dell'acquisto di beni strumentali che vanno capitalizzati nel Bilancio dell'Ente;
- la predisposizione del Piano dei conti e delle politiche di Bilancio, così come la sua proposta ed approvazione;
- la creazione ed il finanziamento di nuovi Capitoli di spesa.

Quanto velocemente illustrato richiederebbe ulteriori elementi in riferimento alla tenuta della contabilità e alla redazione e controllo dei Bilanci; oltre che al c.d. controllo di gestione: tematiche che non possono trovare qui la loro sede.

Ringrazio per l'attenzione e la pazienza