
I CONTROLLI SULL'AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO ECCLESIASTICO NEL DIRITTO DELLO STATO

I. Il controllo dello Stato sugli enti patrimoniali della Chiesa come rapporto fra soggetti contrapposti, ma appartenenti a due ordinamenti diversi. Difetto nello Stato di un potere disciplinare sugli organi amministrativi della Chiesa. I principii ispiratori del controllo statale. — 2. Il potere di controllo dello Stato su tutti i corpi morali. La limitazione dell'ar. 30 del Concordato in confronto agli enti ecclesiastici. Portata e contenuto di questa limitazione. — 3. Tre direzioni ed orientamenti nel controllo amministrativo dello Stato sugli enti ecclesiastici. Contrasto dei principii ispiratori. — 4. L'interesse dello Stato per i fini proprii della Chiesa. Il controllo interno della Chiesa ed il controllo esterno dello Stato sono qualitativamente diversi. Rinvio. L'alto potere di vigilanza dello Stato. — 5. In particolare: del controllo sugli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione degli enti beneficiari. Enti congruati ed enti congruabili. Fattispecie. — 6. Ripartizione degli organi controllanti. I soggetti controllati ed i soggetti incontrollati dallo Stato. — 7. Classificazione degli istituti del controllo amministrativo in generale: controlli ordinari e straordinari; controlli sulle persone e sugli atti; controlli preventivi e repressivi; di legittimità e di opportunità. — 8. La prima fase dell'attività di controllo, la conoscenza, l'informazione: comunicazioni e notificazioni; intervento in atti; formazione d'inventari e redazione di verbali. — 9. L'autorizzazione all'acquisto. Le norme dispositive. La natura giuridica dell'autorizzazione. Limiti obiettivi dell'autorizzazione. Limiti in ordine ad altre circostanze. Effetti della mancanza dell'autorizzazione. Procedimento. Ricorsi. — 10. L'autorizzazione per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione. Le norme dispositive. Forme di esplicazione. Limiti soggettivi. Limiti oggettivi. Principii generali dell'autorizzazione a stare in giudizio: rinvio. Autorizzazione o riconoscimento dell'imposizione di pensioni? Effetti della mancanza dell'autorizzazione. Procedimento. Ricorsi. — 11. Controlli repressivi e controlli repressivi e sostitutivi insieme. — 12. L'approvazione. — 13. Il riconoscimento può essere atto di controllo? — 14. I controlli sulle fabbricerie e sulle confraternite. — 15. Il controllo della Chiesa ed il controllo dello Stato: differenze;

proposizione del tema: quale sia il rapporto fra i due controlli. — 16. L'art. 30 del Concordato. L'interpretazione del suo contenuto: rinuncia dello Stato ed abbandono alla Chiesa di una parte dei poteri di controllo. Carattere eccezionale della rinuncia, nei confronti dello Stato. Affermazione del principio di libertà della Chiesa. — 17. Il coordinamento fra il controllo dello Stato ed il controllo della Chiesa. Distinzioni e locuzioni diverse. Natura ed indole di questo coordinamento. Teorie diverse. La nostra opinione. — 18. Necessità di una legittimazione dell'attività giuridica degli organi rappresentativi delle persone morali di fronte ai terzi. Tutti gli enti ecclesiastici debbono risultare controllati. — 19. Esigenza e necessità di tale sindacato di legittimità anche da parte di ufficiali dello Stato — 20. Ma non tutti gli altri controlli della Chiesa hanno efficacia giuridica. Analisi dei singoli istituti di controllo canonico e della loro compatibilità con l'ordinamento giuridico dello Stato. Varie ipotesi: A) Non esistono istituti di controllo concorrenti; ma il solo istituto di controllo statale; B) Esistono istituti statuali di controllo, concorrenti con quelli canonici; C) Non esistono istituti statuali concorrenti, ma i soli istituti canonici. Hanno efficacia civile? Profonde divergenze di forma e di sostanza fra il controllo della Chiesa ed il controllo dello Stato. 21. — Difficoltà di creare un sistema che costruisca il rapporto fra i due controlli. Posizione di quesiti diversi. La sfera di libertà della Chiesa ed i *subditi legum*.

1. — Il controllo dello Stato, sull'attività degli organi rappresentativi degli enti patrimoniali della Chiesa, non è rapporto fra soggetto controllante e soggetto controllato appartenenti ad unico ordinamento. Si tratta invece di ordinamenti distinti, e, sugli organi degli enti ecclesiastici, lo Stato non ha mai un potere disciplinare. Questo controllo si può dire, in generale, s'ispira ai principii che dirigono, disciplinano e regolano i rapporti fra lo Stato stesso e la Chiesa.

Interessano allo Stato gli enti della Chiesa per i fini che esplicano e a cui mirano, come se quei fini fossero, in parte od in tutto, anche proprii? Allora si dirà che il controllo miri a far conseguire agli enti quei fini stessi. Non interessino allo Stato, meglio, lo Stato se ne disinteressi, sia pure che non si mostri agnostico rispetto alla religione cattolica; oppure si riconosca o si dichiari incompetente ad interpretare, valutare quei fini; o si ritenga incapace a raggiungerli o a collaborare a raggiungerli? Allora quei fini sono lontani, remoti nell'ordinamento dello Stato, e questi nulla fa direttamente per conseguirli o farli conseguire; seppure talora possa anche predisporre condizioni esteriori favorevoli al loro raggiungimento.

Riconoscere se i fini religiosi siano o rientrino fra quelli proprii dello Stato o non vi rientrino, è rilevante per stabilire quale sia la

natura giuridica del rapporto generato dal controllo. Giacchè il controllo, propriamente detto, è quello che tenda a far raggiungere agli enti controllati i fini loro proprii, come se fossero fini anche della compagine statale, e quindi interessino, per questa coincidenza, anche lo Stato. Se invece il controllo prescinda dai fini proprii degli enti controllati, e tenda solo a preservare lo Stato da pericoli che minaccino la sua compagine per il prevalere, in qualsiasi modo o per qualunque direzione, di quelli; oppure miri a custodire e preservare lo Stato da nuovi aggravii finanziari derivanti dall'obbligo legale da esso assunto di sopperire alla deficienza dei redditi beneficiari, in ispecie parrocchiali, allora non è controllo amministrativo, nel suo senso proprio e tecnico, ma piuttosto frazione o, meglio, sottospecie di quel controllo.

Ma tutta questa materia dei controlli statuali, dopo il Concordato, è un pò sorda ed aspra ad essere scerverata e sistemata. Ci si vorrà quindi perdonare se, per caso, la trattazione non raggiunga intero il suo scopo della più cristallina chiarezza e delle conclusioni del tutto positive. Forse il nostro è soltanto, per ora, un tentativo.

2. — Lo Stato esercita il controllo su tutti i corpi morali esistenti nel proprio territorio. Ma questo è un principio generalissimo che avrebbe bisogno di ulteriori determinazioni. Comunque lo Stato potrebbe esercitare sugli enti ecclesiastici patrimoniali qualunque controllo che esso volesse. Ed infatti lo ha esercitato in passato, amplissimo, così da disconoscere che potessero esistere organi della Chiesa che lo esercitassero analogamente, paralizzando quasi ovunque, almeno di fatto, gli organi proprii di lei.

Ma l'art. 30 del Concordato afferma che: "la gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od associazione religiosa, ha luogo sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della Chiesa,.". Questo articolo, nonostante la sua larga dizione, ha subito, nelle leggi esecutive del Concordato, notevoli limitazioni. Cioè le facoltà di vigilanza e di controllo abbandonate alla Chiesa non sono praticamente poi così ampie, come potrebbe a prima vista sembrare.

Intanto l'attributo "qualsiasi,," è pleonastico, almeno tale si è rivelato in seguito. Da questi qualsiasi istituti sono stati eccettuati le confraternite (per le quali al comma lett. c) dell'art. 29 si dice che dipendono dall'autorità ecclesiastica, per quanto riguarda il fun-

zionamento e l'amministrazione; e, con la parola amministrazione, si è voluto intendere soltanto amministrazione ordinaria e non anche amministrazione straordinaria; e allora per le confraternite stesse si è dettata la disciplina dell'art. 17 della legge n. 848 e art. 52 e segg. del regolamento n. 2262); e sono state sottratte le fabbricerie (per queste si volle adottare un'interpretazione estensiva del comma secondo lett. a) dell'art. 29 del concordato e le si vollero escludere, come del resto anche le confraternite, dalla dizione "istituti ecclesiastici", dell'art. 30 del Concordato - il quale, essendo eccezionale, doveva essere interpretato restrittivamente -, per sottoporle al controllo dello Stato con gli artt. 15-16 legge n. 848 e gli art. 33 e segg. del regolamento n. 2262, non come enti ecclesiastici in senso stretto, bensì come enti ecclesiastici laicali); e, per il comma terzo dello stesso art. 30 del Concordato, sono stati sottratti i benefizi congruati; infine, mediante interpretazione governativa, anche i benefizi congruabili.

Ma qual'è la portata ed il contenuto dunque di questo articolo? Lo Stato apporta una limitazione ai proprii diritti, al proprio potere di controllo, abbandonando alla Chiesa il controllo stesso laddove non lo riservi a sè. Ed infatti lo riserva soltanto per determinate categorie d'interessi o di enti. È necessario compiere quindi la revisione dei principii ispiratori delle nuove norme e delle conseguenze che ne derivano sul modo di concepire la natura e l'indole di questo controllo residuale che lo Stato a sè riserva. Giacchè è necessario stabilire se, sia pure mutilato e ridotto, sia sempre il vecchio controllo che lo Stato conservi, od invece, mutando i criteri ispiratori, i nuovi e diversi controlli si orientino ciascuno verso finalità non così prima qualificate.

3. — Tre sono i tipi di controllo particolare, tre le direzioni, gli orientamenti di vigilanza che lo Stato si è riservato sull'amministrazione del patrimonio ecclesiastico. Essi controlli si esercitano secondo finalità diverse.

In una prima direzione, lo Stato si volge a vigilare sul possibile depauperamento degli enti beneficiari, in ispecie di quelli parrocchiali, più numerosi, per impedire un più rilevante onere delle proprie finanze: sono, questi, gli enti congruati o congruabili. Negli obiettivi dello Stato non v'è quello generale della conservazione del patrimonio ecclesiastico, a prescindere dal proprio interesse finanziario. Infatti lo Stato potrebbe largamente consentire, in ipotesi,

vendite di beni ecclesiastici per miglioramenti di fondi rustici, o costruzioni di case coloniche, senza che, come si vedrà in appresso, queste alienazioni, pur diminuendo la sostanza del patrimonio redditizio, almeno nominalmente, potessero apportare nuovi e più gravi oneri sulle sue finanze; limitare al contrario quelle altre alienazioni che questo novello aggravio adducessero.

Anche la Chiesa ordina, nella sua propria legge, che gli amministratori dei beni beneficiari si provvedano dell'autorizzazione governativa per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione. Dall'obbligo così imposto, potrebbe scaturire l'espansione del principio del controllo statale dal fine particolare ad un fine più generale? L'autorizzazione preventiva per gli atti eccedenti servirebbe così ad un tempo ai fini particolari dello Stato ed ai fini generali della Chiesa? Ma questa coincidenza si ha invece soltanto riguardo agli enti beneficiari, non riguardo a tutti gli altri. Allora non si verifica questa espansione. La Chiesa al contrario ottempera alla norma assunta nel Concordato, per consentire, a favore dello Stato, l'esercizio di quel controllo che lo Stato stesso reclama in relazione alla limitazione dei proprii oneri finanziari. Non dunque, ci pare, l'intervento dell'autorità dello Stato, per mezzo dell'autorizzazione a compiere gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, mira ad accertare che i benefizi e le chiese provvedano legalmente ed opportunamente in modo da conservare nel miglior modo il loro patrimonio e non si impegnino in liti manifestamente infondate ed inopportune. Lo scopo finale del controllo, e quello diretto, è sempre di garantire il peso finanziario dello Stato.

In una seconda direzione lo Stato è volto a vigilare, col mezzo dell'autorizzazione preventiva, sull'incremento della consistenza del patrimonio ecclesiastico. Gli elementi di questo intervento erano dati prima: 1°) di fronte a tutti i corpi morali in generale: a) dalla preoccupazione economica della manomorta, dalla preoccupazione del concentramento della proprietà fondiaria presso gli enti morali, concentramento più o meno pericoloso a seconda delle condizioni sociali, dei criteri politici dei varii tempi, dei caratteri della persona giuridica: b) rispetto agli acquisti, a titolo gratuito, dallo scopo di evitare che l'impulso delle liberalità verso enti morali faccia dimenticare i vincoli del sangue e trascurare, oltre ogni misura, gli interessi della propria famiglia; c) ma questi due scopi e particolarmente il secondo, attraverso lo svolgimento storico dell'autorizzazione,

sarebbero rimasti soverchiati e assorbiti dal più ampio scopo di portare un pieno riesame sulla opportunità degli acquisti, ed, in questa sede, crediamo, forse, anche farne un esame di opportunità dal punto di vista della specialità dei fini che ogni ente singolarmente si proponga; 2°) in particolare di fronte agli enti ecclesiastici: d) dall'idea che il potere politico della Chiesa sia strettamente connesso con la sua ricchezza; e) dal concetto, scaturito dai principii dell'89, che i beni ecclesiastici siano beni nazionali; f) che la coscienza dei fedeli non resti turbata da questo intervento statale. Tale controllo pertanto si esercita sopra tutti gli enti ecclesiastici, senza distinzioni; ma non saremo persuasi ora, dopo il Concordato, che tutti questi vecchi elementi, ed in ispecie quelli segnati alla lett. d) e) f) rimangano intatti nelle nuove relazioni fra lo Stato e la Chiesa. Ad ogni modo è, questo, il controllo statale più largo in senso estensivo.

In una terza direzione, lo Stato si volge a controllare alcuni enti di asserita istituzione laicale, come le fabbricerie e le confraternite. E questo controllo, di cui si parlerà in appresso, è il più profondo in intensità di ogni altro. Neppure il controllo sugli enti congruati e congruabili perviene alle estreme conseguenze del controllo sostitutivo ed ispettivo, quale si ha sulle fabbricerie e sulle confraternite.

Non invece ci pare rientri, nella funzione di controllo dello Stato, il potere di riconoscimento degli enti morali. In istretto senso questa funzione non rientra nella serie dei controlli; perchè si tratta dei controlli disposti sopra una concreta attività delle persone esistenti; non invece di controllo sulla loro nascita. La nascita, agli effetti giuridici, di una nuova persona, dipende o da un fatto naturale, come la nascita della persona fisica, al quale fatto naturale la legge attribuisce conseguenze giuridiche; oppure da un fatto sociale, come nella persona giuridica, a cui la legge stessa conferisca, sotto particolari forme, pure effetti giuridici. In ogni caso, lo Stato, in entrambe queste sue operazioni, che sono entrambi legislative e non amministrative, non controlla nulla all'esterno, ma controlla se stesso e la propria volontà, se voglia cioè questa sua propria volontà riconoscere quei particolari effetti giuridici che dalla nascita della persona si verificano.

Per questo, dei quattro controlli, in senso lato, dei "quattro istituti fondamentali di alto controllo dello Stato...", secondo l'es-

pressione del Ministro Rocco, soltanto tre sono qui presi in considerazione, mentre il riconoscimento delle personalità delle persone morali forma un capitolo a sè, non solo nella trattazione del diritto patrimoniale della Chiesa, ma anche nel diritto pubblico dello Stato.

V'è dunque un controllo di carattere generale, quello stabilito sugli acquisti, il quale è comune a tutti i corpi morali, laici od ecclesiastici; e vi sono due interventi particolari che si biforcano per fini diversi, ciascuno seguendo la propria via. Le finalità che valgono per il primo gruppo, non valgono per gli altri e viceversa. I principii si escludono reciprocamente. Questo spiega le divergenze che si riscontrano nelle direzioni del diritto statale, per cui, ripetiamo, soltanto rispetto agli acquisti, tutti gli enti ecclesiastici sono controllati, mentre rispetto agli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, sono controllati soltanto gli enti beneficiari. Anzi potrebbe sembrare che il controllo sull'incremento della manomorta e quello contro il depauperamento, operino in senso inverso, in senso statico, così da vedere rispettato lo *statu quo*. Tuttavia ciò non è, perchè ci sono nuovi enti che possono acquistare oggi, mentre non lo potevano prima: le religioni. Neppure lo è, perchè mentre lo Stato vedrebbe molto di buon occhio l'incremento della sostanza degli enti beneficiari, che sono congruati e potrebbero cessare dall'esserlo, forse non altrettanto di buon occhio vedrebbe l'incremento eccessivo del patrimonio delle religioni.

4. — Resta a sapersi se lo Stato, pur abbandonando alla Chiesa ed agli organi di lei l'esercizio del controllo, salvo le accennate riserve, abbia interesse a che gli enti ecclesiastici siano controllati, in modo diretto o indiretto, negli atti della loro vita economica, così da assicurare, coi mezzi temporali, il raggiungimento dei fini spirituali. D'altra parte ancora resterebbe a sapersi se la Chiesa abbia interesse di fare a meno talora o sempre della forza e delle cautele conservative dello Stato, in queste materie.

Ma tanto più peraltro dovrebbe ritenersi limitato l'orizzonte delle finalità che si propone lo Stato nell'esercizio del riservato controllo, quando si ammetta, non solo, com'è, che lo Stato medesimo abbia abbandonato alla Chiesa il controllo su alcuni enti e che il raggiungimento degli scopi propri di questi enti sia lasciato pienamente alle facoltà di lei; ma inoltre che questo controllo degli organi della Chiesa non possa conseguire efficacia giuridica nello

Stato (vedremo in seguito con quali riserve). Si avrebbe un ordine chiuso, quello della Chiesa, nella quale i capi vigilano e controllano i sudditi, persone fisiche od enti, senza ingerenze od interventi di organi esterni. Cosicchè lo Stato astrattamente ed in generale non si occupi dei fini proprii interiori dei singoli ecclesiastici e lasci che questi oltre che determinati, siano altresì dalla Chiesa stessa controllati e difesi. Soltanto se lo Stato espliciti, sì, un controllo, questo sia diretto a fini proprii che non sono comuni con quelli della Chiesa. In tal caso, mentre il controllo esercitato dalla Chiesa può chiamarsi tutela, nel senso tradizionale di protezione degli interessi e dei diritti soggettivi dell'ente; pel controllo esercitato dallo Stato non sarebbe idonea ed appropriata una tale parola, nè tanto meno legittima l'assimilazione tra la tutela del diritto civile ed il controllo amministrativo di diritto pubblico.

I controlli esercitati dalla Chiesa e dallo Stato avrebbero quindi fini diversi e sarebbero qualitativamente diversi. Ma questa diversità qualitativa non produrrebbe tante differenziazioni nelle forme del controllo, quante invece ne produrrebbe nel contenuto dei provvedimenti. Esteriormente e nelle manifestazioni di esercizio i due controlli sarebbero talvolta apparentemente uguali, invece i principii ispiratori sono sostanzialmente diversi.

Il rapporto però o l'interdipendenza del controllo della Chiesa e di quello dello Stato non può essere posto e risolto subito qui. Occorre prima esaurire la materia dell'uno e dell'altro controllo per darsene la risoluzione definitiva, o il tentativo di questa definizione (sui controlli amministrativi nel diritto canonico, vedasi il nostro scritto nella rivista " *Il Diritto ecclesiastico*, 1935, p. 1 ss.).

Ad ogni modo non è possibile negare che, anche all'infuori e al di sopra del campo patrimoniale, lo Stato abbia la vigilanza su tutta la vita della Chiesa; ma questa suprema vigilanza, ai fini proprii, statuali, è generica e politica, a confini non precisabili a priori, i quali debbono piuttosto essere lasciati alla discrezione, alla delimitazione contingente dell'autorità di governo.

Il primo comma dell'art. 30 del Concordato è stato interpretato nel regolamento n. 2262, come non privante lo Stato del suo generico ed alto potere di vigilanza. "Spetta - dice questo articolo 60 del regolamento - agli Uffici per gli Affari di Culto di assicurarsi che tutte le istituzioni di culto, comprese nella circoscrizione territoriale delle rispettive Prefetture, esercitino la loro attività conformemente

alle leggi ed ai regolamenti. Quando vengano a conoscenza di irregolarità in proposito, ne riferiscono prontamente al Ministro dell'Interno e possono adottarsi i provvedimenti conservativi consentiti dalle leggi „.

Secondo le norme generali del diritto pubblico, questo generico potere di vigilanza è attribuito proprio dello Stato. La vigilanza generica è una conseguenza del riconoscimento giuridico in base al quale lo Stato assume la protezione giuridica dell'ente. Non si potrebbe peraltro asserire che lo Stato vegli direttamente pure affinché i fini dell'ente vengano raggiunti, perchè questo interessamento va escluso nello Stato, come oggetto di una sua immediata attività.

Qualcuno potrebbe peraltro osservare che la norma dell'art. 60 contraddica e distrugga *bruscamente e in gran parte* il principio affermato nell'art. 30 del Concordato; che almeno nello stesso articolo 60 si sarebbero dovuti distinguere gli istituti sui quali non può avere luogo alcuna ingerenza dello Stato, da quelli sui quali esso Stato continui ad esercitare la sua ingerenza.

Ma è dato rispondere che il generico potere di vigilanza dello Stato è assunto da un punto di vista più alto ed esso sia comprensivo di un controllo all'infuori del campo patrimoniale; che si estenda a tutti gli istituti ecclesiastici, senza distinzione di sorta, tra enti controllati ed enti non controllati. Tuttavia, essendo incerti e vaghi i confini di questo potere di controllo e di vigilanza, come abbiamo detto, l'applicazione, nella prassi amministrativa, ne potrà dettare il regime, secondo le contingenze politiche. Così l'Amministrazione potrebbe dichiarare di volere limitare questa alta vigilanza, che si svolge anche sopra gli enti non beneficiari, soltanto a quelli che esplicano un'influenza religiosa e morale sul popolo, così, per esempio, sui seminari, e non perchè seminari, ma perchè possessori ed amministratori essi di una chiesa ufficiata ed aperta al culto. Questo è uno fra gli esempi diversi.

5. — Se il controllo dello Stato sugli acquisti apparisce generale e normale; quello sugli atti di straordinaria amministrazione, od in occasione di vacanza o di cattiva gestione, apparisce particolare ed eccezionale. Ed è interpretazione estensiva quella della Circolare del Governo 15 luglio 1929 sull'art. 30 del Concordato terzo comma (cui non pare contraddire l'autorità ecclesiastica; cfr. art. 42 §2 della circolare 20 giugno 1929 e 30 giugno 1934

art. 10; cfr. anche gli artt. 12-14 della legge 27 maggio 1929 n. 848) che così si può esprimere: “Lo Stato interviene nella gestione patrimoniale di tutti i benefici appartenenti alle categorie per cui si dà obbligo legale dello Stato di supplire le eventuali deficienze di redditi „.

Lo Jemolo ritiene che sembra parimenti sostenibile un'altra interpretazione, cioè: “Lo Stato interviene nella gestione patrimoniale di quei singoli benefici per cui supplisce in fatto la verificatasi deficienza di redditi”. Ma solo la prima è stata accolta dal Governo. Neppure un ricorso alla *ratio legis* fornirebbe - continua lo Jemolo - un criterio decisivo di scelta tra le due interpretazioni. A favore della tesi, che è prevalsa, si può osservare che è giusto lo Stato s'interessi della vita patrimoniale di tutti quegli enti che oggi non hanno integrata dal suo tesoro una deficienza di redditi, ma che l'avrebbero domani ove il loro patrimonio fosse male amministrato, sì da non dare più un reddito superiore al minimo legale; è ovvio l'interesse dello Stato ad impedire una cattiva amministrazione ed un depauperamento di cui esso farebbe le spese. A favore dell'interpretazione opposta, si può osservare che, una volta stabilita la regola della non ingerenza dello Stato, non può essere sufficiente una semplice eventualità per derogarvi; che si danno benefici parrocchiali e mense vescovili ricchi, per cui è sommamente improbabile lo Stato debba mai intervenire a supplire la deficienza dei redditi; che alla base del regime concordatario c'è una reciproca fiducia, che implica anche fiducia dello Stato nella capacità ad amministrare dei preposti ad enti ecclesiastici, e nella capacità di sorveglianza dei superiori ecclesiastici: sicchè per tutte queste ragioni sarebbe senza una reale giustificazione un intervento dello Stato nell'amministrazione di enti che nulla ricevono da esso, per il semplice fatto della loro appartenenza al novero degli “enti congruabili„. Devesi però soggiungere che non avendo l'autorità ecclesiastica opposto alcuna eccezione alla interpretazione data dal Governo, la questione non ha pratica importanza. Sin qui lo Jemolo.

A queste osservazioni, pro e contro l'interpretazione del Governo, altre ne aggiungiamo, nel senso di attenuare ancor di più l'interesse che può anettere la Stato al controllo sugli enti congruabili o già congruati.

Lo Stato, si dice, ha interesse di controllare la gestione dei benefici congruati, perchè il loro depauperamento potrebbe portargli

un aggravio. Questo non è sempre vero. Infatti l'art. 77 della legge sulle congrue r. d. 29 gennaio 1931 n. 227 prescrive che non possa essere modificata la liquidazione definitiva di congrua per diminuzione del reddito beneficiario, dipendente da alienazione di cespiti per miglioramento di immobili del beneficio, compresa la casa canonica e l'episcopio. Le alienazioni a questo scopo di miglioramento sono quasi sempre quelle e soltanto quelle che vengono di fatto compiute. Quindi non si darà, per questa causa, mai motivo di revisione della liquidazione. Il controllo apparirebbe in questi casi superfluo.

Ancora lo Stato, si dice, ha interesse di controllare i benefizi congruabili, perchè il loro depauperamento potrebbe portare un aggravio finanziario per nuovo titolo. Anche questo non è sempre vero.

Ci sono dei benefizi parrocchiali i quali portano fin dall'origine e dalla loro fondazione la rinuncia al diritto di conseguire la congrua o aumenti di congrua. Si sa che all'atto della fondazione di un nuovo beneficio parrocchiale, sulla domanda del vescovo per il riconoscimento civile delle relativa bolla di erezione, il Governo esige, per comune prassi, che la dotazione rappresenti almeno i due terzi dell'importo della congrua, in qualche caso, provvedendo all'altro terzo mediante l'assegnazione di un corrispondente supplemento di congrua. Allora viene stabilito negli atti di fondazione appunto la rinuncia a conseguire un eventuale aumento del supplemento stesso.

Un altro caso potrebbe essere quello in cui un parroco ceda ad altra parrocchia un proprio cespite prebendale, venendogli così a diminuire la rendita; d'altro lato si accrescano le rendite dell'altra parrocchia che riceve quel cespite; entrambi gli enti sono già congruati; ed entrambi, negli atti modificativi delle rispettive dotazioni, si obbligano, attraverso i rispettivi organi, assistiti dagli Ordinari, a non chiedere revisioni delle loro rispettive congrue.

Ora, come in questi atti di dotazioni o di modificazione di dotazioni, si contiene tale rinuncia, non potrebbe un titolare qualsiasi di beneficio rinunciare a qualsiasi diritto a congrua il quale potesse verificarsi in futuro? Si dice che il titolare attuale di un beneficio non possa che impegnare se stesso e non la volontà o l'iniziativa dei suoi successori indefiniti. Sta bene. Ma come l'Ordinario diocesano ha poteri di erezione di benefizi, i quali siano riconosciuti con effetti civili, parimenti esso ha poteri di modificazione dei benefizi già esistenti. Onde pare che la dichiarazione dell'Ordinario,

che faccia rinuncia a qualsiasi diritto di congrua futura, apporti una modificazione strutturale dell'ente che potrebbe pensarsi bastevole a sottrarre il beneficio al controllo dello Stato. Le situazioni pertanto sarebbero singolari e ci sarebbero, pur osservando l'interpretazione governativa, benefici non congruati soggetti o non soggetti al controllo statale.

D'altronde quali sarebbero le sanzioni cui incorrerebbero i benefici i quali, profittando dell'eventuale difetto di vigilanza dello Stato, non sottoponessero i loro atti eccedenti l'ordinaria amministrazione al controllo statale, salvo, nel solo interesse degli enti, la conseguenza delle nullità od annullabilità degli atti? La perdita del diritto a conseguire la congrua? O quale rimedio contro l'alienazione di fatto? La questione si presta a delle domande ulteriori, e cioè: se questa fosse la sanzione, potrebbe l'omissione dell'assoggettamento al controllo statale, essere non soltanto colposa, ma intenzionale e voluta di proposito? Si potrebbe parlare allora di diritto ad assegno di congrua che resti condizionato al controllo? Come vedesi, il problema non appare di facile risoluzione. E non pare che il problema stesso sia di scarsa importanza pratica, in quanto l'autorità ecclesiastica non abbia opposto eccezioni all'esercizio da parte dello Stato di quel controllo. Giacchè la circolare della Congregazione del Concilio del 20 giugno 1929 non poteva risolvere tutti i casi particolari, ed i casi possono essere singolari e diversi, come siamo appunto venuti significando.

6. — I soggetti del controllo statale sull'amministrazione del patrimonio ecclesiastico, sono: a) organi locali o decentrati: le prefetture ed i prefetti; b) organi centrali: il ministero, il ministro e il sottosegretario all'Interno, i due direttori generali dei Culti e del Fondo per il Culto; c) organi consultivi: il Consiglio dei Ministri (art. 20 regolamento n. 2262) e il Consiglio di Stato (art. 9 secondo comma legge n. 848 e art. 19 regolamento n. 2262).

Vi sono poi dei soggetti controllati; ma vi sono anche dei soggetti incontrollati e ciò diversamente che nel diritto canonico, dove tutti gli enti sono controllati. Non vi sono invece soggetti che restino incontrollati riguardo agli acquisti.

Sono soggetti incontrollati riguardo agli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione: 1) gli enti centrali della Chiesa, indicati nell'Anuario Pontificio (art. 11 del Trattato); 2) le basiliche della Santa

Casa di Loreto, di San Francesco in Assisi, di Sant'Antonio di Padova con gli edifizii ed opere annesse (art. 27 del Concordato: "eccettuate le opere di carattere meramente laico, le altre saranno cedute alla Santa Sede e la loro amministrazione spetterà liberamente alla medesima „); 3) altri enti gestiti dalla Santa Sede in Italia, di qualsiasi natura (art. 27 del Concordato: "saranno parimenti liberi da ogni ingerenza dello Stato); 4) i collegi di missioni (art. 27 del Concordato); 5) gli istituti ecclesiastici qualsiasi, secondo la dizione dell'art. 30 del Concordato primo comma; ma la locuzione è stata, nelle successive leggi e regolamenti, interpretata, come si è detto, in senso ristretto e cioè come non comprensiva degli istituti aventi carattere laicale, tali le fabbricerie e le confraternite, ed esclusi altresì i benefizi congruati e congruabili; cosicchè vi rientrerebbero soltanto i seminari, le prelature senza giurisdizione, i Santuari, le chiese in generale non beneficiarie, ecc.; 6) le associazioni religiose (art. 30 del Concordato); 7) le mense vescovili della diocesi di Roma e suburbicarie, i capitoli e le parrocchie di Roma e delle dette diocesi (art. 30 del Concordato, ultimo comma, e art. 12 legge 27 maggio 1929, n. 848).

7. — Con rinvio ai concetti generali, che qui non è opportuno ripetere, tentiamo una classificazione dei controlli statuali.

a) Anche per gli organi controllanti dello Stato esistono delle forme di *controllo ordinario* e delle forme di *controllo straordinario*. Sono forme di controllo ordinario quelle che si esplicano mediante comunicazioni, avvisi, notificazioni di nomine, di acquisti, assistenza o partecipazioni in atti, redazione e comunicazione d'inventarii, redazione di verbali di consegna e di riconsegna di beni, controllo di merito sui conti (bilanci e rendiconti), autorizzazioni agli acquisti, ed agli atti di straordinaria amministrazione, approvazioni.

Sono invece controlli straordinari quelli che si compiono mediante la nomina di coadiutori o di diversi amministratori o provvisori rappresentanti in caso di rifiuto o di trascuranza, il sequestro, provvedimenti conservativi, altre forme di controllo ispettivo e di controllo repressivo e repressivo - sostitutivo.

b) *Controlli sulle persone e sugli atti*. Potrebbe sembrare che lo Stato non avesse controlli sulle persone, perchè le persone fisiche che siano organi di enti ecclesiastici sono indipendenti dalla sua subordinazione gerarchica. Ed infatti lo Stato non ha poteri di no-

mina, di sospensione, di revoca degli amministratori, e neppure poteri disciplinari sopra di essi, che importino applicazioni di pene.

Tuttavia rientra, in questa categoria di controlli, l'obbligo, che è imposto, della comunicazione delle nomine dei vescovi e degli altri ecclesiastici (anche religiosi). Queste comunicazioni rappresentano soltanto un mezzo del quale lo Stato si serve, in caso di necessità, per provocare dall'autorità ecclesiastica i provvedimenti opportuni.

Lo Stato esplica poi dei controlli sugli atti, come l'autorizzazione, l'approvazione, di cui si parlerà in appresso.

c) *Controlli preventivi e repressivi.* Lo Stato esercita controlli preventivi, come l'autorizzazione, l'approvazione; controlli repressivi, come la sostituzione di un coadiutore, il sequestro.

d) *Controlli di legittimità e controlli di opportunità.* Nei testi che riguardano le fabbricerie e le confraternite, si parla e si distingue esplicitamente la vigilanza dalla tutela. Nell'art. 30 del Concordato invece si distingue l'amministrazione ordinaria dall'amministrazione straordinaria, a cui pare si faccia corrispondere rispettivamente la vigilanza e il controllo: è la norma nella quale si dichiara che entrambi questi poteri spettano alla Chiesa, salvo alcune riserve. Il riferimento alla tutela, nei testi, è esplicito e chiaro nella legge 27 maggio 1929 n. 848, e nel regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262. Di vigilanza da parte dello Stato non si parla espressamente negli stessi testi. Soltanto nell'art. 60 del regolamento n. 2262, se ne chiarisce il contenuto. Noi evitiamo la parola tutela, per la ragione detta, e per preoccupazioni di carattere dottrinario e dogmatico. Però crediamo che il controllo di legittimità corrisponda alla "vigilanza,, del testo, mentre la "tutela,, corrisponda al controllo di opportunità e di merito.

8. — Lo Stato reclama il diritto di essere informato mediante:

a) *Comunicazione delle vacanze.*

La vacanza, per qualsiasi causa, di un beneficio ecclesiastico è dall'Ordinario Diocesano comunicata, entro otto giorni, all'Ufficio per gli affari di culto. Uguale notizia al medesimo Ufficio deve dare il podestà del comune in cui ha sede il beneficio, non appena venga a conoscenza della vacanza. Tale notizia ha per iscopo che l'Ufficio per gli affari di culto (presso le prefetture) prenda subito gli accordi necessari con l'Autorità ecclesiastica per assistere alle operazioni di

consegna dei beni beneficiarii (art. 31 regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262).

b) *Avviso di donazioni, eredità, legati.*

I notari ed altri pubblici ufficiali che abbiano notizia di alcuna delle disposizioni contemplate nell'art. 9 legge 27 maggio 1929 n. 848 a favore di istituti ecclesiastici o di enti di culto di qualsiasi natura (donazioni, eredità, legati), ed i procuratori del Registro, ai quali sia fatta denuncia di atti contenenti qualche liberalità a favore degli enti medesimi, devono, entro trenta giorni dalla seguita apertura e pubblicazione del testamento o dall'avvenuta denuncia, darne avviso al rappresentante dell'ente, o, se questi ancora non esiste legalmente, all'Ufficio per gli affari di culto e all'Ordinario diocesano. Questa disposizione si trova in relazione a quella generale che sottopone tutti gli enti ecclesiastici all'autorizzazione per l'acquisto (art. 21 regolamento citato).

c) *Notificazione degli acquisti per i quali non occorra l'autorizzazione.*

Non è necessaria l'autorizzazione per l'acquisto dei beni di un debitore, fatto dall'ente in seguito ad aggiudicazione e subasta. Tuttavia il seguito acquisto deve, a cura di chi rappresenta l'ente, essere notificato entro il termine di un mese all'Ufficio per gli affari di culto (art. 22 regolamento citato).

d) *Notificazione della nomina dei vescovi.*

Prima di procedere alla nomina di un arcivescovo o di un vescovo diocesano o di un coadiutore *cum iure successionis*, la Santa Sede comunicherà il nome della persona prescelta al Governo Italiano per assicurarsi che il medesimo non abbia ragioni di carattere politico da sollevare contro la nomina (art. 19 del Concordato e art. 1°, legge 27-5-29 n. 848). Le obbiezioni che il governo può sollevare possono essere solamente d'indole politica. Una volta seguita la nomina, lo Stato non possiede più, a termini del Concordato, alcun diritto a proporre misure contro il vescovo, a chiedere ad esempio il suo trasferimento ad altra sede. Beninteso lo Stato, ove abbia ragione di dolersi dell'atteggiamento politico del Vescovo, potrà rivolgere alla S. Sede una richiesta siffatta; ma non avrà diritto ad ottenere che essa sia accolta, nè presa in particolare considerazione (Jemolo). Potrebbe sembrare che da questa vigilanza politica esuli qualunque controllo di carattere patrimoniale; ma questo noi non crediamo. Il Vescovo ha un largo potere patrimoniale sulla sua

diocesi e il suo indirizzo amministrativo potrebbe assumere anche rilevanze politiche. In questo caso analoga richiesta potrebbe rivolgersi alla S. Sede il Governo.

e) *Comunicazione della nomina degli investiti dei benefici parrocchiali, e degli amministratori dei benefici vacanti.*

Le nomine degli investiti dei benefici parrocchiali sono dalla autorità ecclesiastica competente comunicate al Governo Italiano e non possono avere corso prima che siano passati trenta giorni dalla comunicazione. In questo termine, il Governo Italiano, ove gravi ragioni si oppongono alla nomina, può manifestarle riservatamente all'autorità ecclesiastica, la quale, permanendo il dissenso, deferirà il caso alla S. Sede. Sopraggiungendo gravi ragioni che rendano dannosa la permanenza di un ecclesiastico in un determinato Ufficio parrocchiale, il Governo Italiano comunicherà tali ragioni all'Ordinario, che d'accordo col Governo prenderà entro tre mesi le misure appropriate. In caso di divergenza fra l'Ordinario ed il Governo, la S. Sede affiderà la soluzione della questione a due ecclesiastici di sua scelta, i quali d'accordo con due delegati del Governo Italiano prenderanno una decisione definitiva (art. 21 del Concordato; art. 2 della legge 27 maggio 1929 n. 848).

Lo Stato non ha più alcun diritto di iniziativa nella nomina dei parroci. Ma mentre per i vescovi il Governo non può sollevare obiezioni che non siano d'ordine politico, allorchè si tratta della nomina di parroci sono ammesse obiezioni per *gravi ragioni* di qualsiasi genere; ed anzi l'art. 2 della legge 27 maggio 1929 n. 848 chiarisce che le gravi ragioni possono essere "anche soltanto relative all'esercizio del ministero pastorale in una determinata residenza,,. Parimenti, mentre, come si è detto, per i vescovi lo Stato non può chiedere la loro rimozione ed il loro trasferimento, per i parroci dispone lo stesso art. 21 che questo provvedimento potrebbe anche essere richiesto dal Governo. Crediamo che tra le gravi ragioni potrebbe comprendersene taluna anche di carattere patrimoniale.

f) *E ci sono delle norme che riguardano indistintamente vescovi e parroci.*

Cesì l'art. 22 del Concordato stabilisce che non possono essere investiti di benefizi esistenti in Italia ecclesiastici che non siano cittadini italiani.

Lo Stato vuole conoscere i funzionarii ecclesiastici. L'art. 26 del Concordato impone che la nomina degli investiti dei benefizi

maggiori o minori e di chi rappresenta temporaneamente la sede e il benefico vacante ha effetto dalla data della provvista ecclesiastica, che sarà ufficialmente partecipata al Governo.

Lo Stato ha bisogno, per esercitare la sua vigilanza, di conoscere i titolari degli enti, quali amministratori; li vuol conoscere bensì anche come semplici titolari di un ufficio il quale compia una funzione spirituale ed espliciti una influenza morale; ma questo lato a noi qui non interessa.

Lo Stato si riserva quindi un potere di controllo, attraverso le persone dei funzionari ecclesiastici, sulla vita patrimoniale della Chiesa. Esso continua, come nel precedente diritto ecclesiastico, a prendere in particolare considerazione tra gli ecclesiastici i titolari dei benefici, per le stesse ragioni per cui li prendeva in considerazione prima (Jemolo).

La posizione degli ecclesiastici di fronte allo Stato è profondamente diversa, libera da controlli e da sanzioni o soggetta a questi, secondo che essi siano o meno titolari o rappresentanti di benefici. Per i titolari di benefici stabilisce dati requisiti e vuole essere informato delle loro persone. Si tratta degli organi più rilevanti per il diritto statale, cioè degli organi principali della gerarchia, che danno vita, per la più gran parte a persone giuridiche, organi a cui la legislazione statale espressamente riconosce ad effetti civili i poteri accordati loro dal diritto della Chiesa; a cui dà garanzie economiche, e correlativamente a queste si riserva poteri di controllo sull'amministrazione delle persone giuridiche cui il loro ufficio dà vita (Jemolo).

Anche le persone le quali rappresentano giuridicamente e di fatto gli ordini e le congregazioni, le province e le case religiose, di nuovo riconoscimento, debbono documentare la loro cittadinanza italiana e il loro domicilio nel regno, e pure ogni mutamento delle persone di questi rappresentanti deve essere comunicato al Ministero (art. 8 e 9 regolamento n. 2262).

g) *Assistenza del Governo in occasione della vacanza e redazione d'inventario e di verbale.*

In caso di vacanza, la consegna dei beni sarà fatta con la presenza di un rappresentante del Governo, redigendosi analogo verbale. Non sono soggetti a questo inventario le mense vescovili delle diocesi suburbicarie ed i patrimoni dei capitoli delle parrocchie di Roma e delle dette diocesi (art. 30, 3° e 4° comma del Concordato; art. 31, 32 e 62 del regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262).

Per questa presa di possesso della temporalità deve compilarsi un regolare processo verbale, dal quale risultino il particolareggiato elenco dei beni e lo stato, accertato, ove occorra, anche con perizia, in cui essi si trovino, nonchè l'elenco degli arredi sacri, delle suppellettili e delle scritture. Questo processo verbale è redatto in triplice esemplare, uno dei quali è conservato presso l'Ufficio degli affari di culto.

Questa norma è, nell'art. 30 del Concordato, messa in relazione con il controllo dei benefizi congruati e congruabili.

h) *Redazioni d'inventarij e di verbali per prese di possesso e riconsegne di benefizi sottoposti a sequestro.*

Analoghe disposizioni sono stabilite in questi casi (art. 66 e 74 del regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262); vedasi anche art. 12 regolamento n. 2262: verbale inventario di consegna di chiese appartenenti ad enti soppressi, nuovamente riconosciute con personalità giuridica.

i) *Redazione di un inventario generale e completo di tutto il patrimonio ecclesiastico esistente nel territorio dello Stato.*

L'art. 22 della Legge 27 maggio 1929 n. 848 prescrive che entro tre anni dalla entrata in vigore della legge stessa dovrà essere compilato, a cura degli uffici per gli affari di culto, il registro inventario contenente gli stati patrimoniali degli istituti ecclesiastici e degli enti di culto di qualsiasi natura esistenti nella rispettiva circoscrizione. Il registro inventario deve essere tenuto perfettamente aggiornato mediante le annotazioni di tutte le variazioni che si verificano nella consistenza patrimoniale dei singoli enti, e che risultino, sia dal raffronto del verbale di consegna, sia per atti di alienazione o di acquisto (cfr. anche art. 62, 63, 64, 65, del regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262).

Questo inventario riguarda così i beni immobili, come i beni mobili degli istituti ecclesiastici e degli enti di culto di qualsiasi natura, siano o non siano soggetti a tutela, però soltanto quelli che siano riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili.

Ma come le Prefetture potranno procurarsi i verbali di consegna e gli atti di alienazione circa il patrimonio di enti per cui a termini nell'art. 30 del Concordato è escluso ogni intervento dello Stato nella loro amministrazione? (Jemolo).

Queste norme confermano peraltro la esigenza di quel generico ed alto potere di vigilanza che lo Stato si è riservato su tutto il

patrimonio ecclesiastico del Regno ed al quale non ha rinunciato negli accordi Lateranensi.

Probabilmente a questo inventario, oppure agli inventarii particolari dei singoli enti, si riferisce la norma contenuta nell'art. 18 del regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262 e la clausola che la domanda per l'autorizzazione ad acquisti dovrà essere corredata dai *documenti necessari*.

Tuttavia se alla norma la quale impone agli uffici di culto la formazione di questo inventario sia stata già data o si stia dando applicazione, l'amministrazione vi procederà con moderazione, coi migliori possibili riguardi e non ricorrendo ad indagini vessatorie.

9. — Occorre a tutti gli enti ecclesiastici, sia nazionali che stranieri, l'autorizzazione all'acquisto dei beni:

a) quando si tratti di acquisto di beni immobili, a qualsiasi titolo, oneroso o gratuito; b) di acquisto di beni, sia beni immobili che beni mobili, a titolo gratuito, così per atto tra vivi, come per atto di ultima volontà.

Dice l'art. 30 del Concordato: "Lo Stato italiano riconosce agli istituti ecclesiastici ed alle associazioni religiose la capacità di acquistare beni, salvo le disposizioni delle leggi civili concernenti gli acquisti dei corpi morali,„. E ripete l'art. 9 della legge 27 maggio 1929 n. 848: "Gli istituti ecclesiastici e gli enti di culto di qualsiasi natura non possono acquistare beni immobili, nè accettare donazioni, eredità, legati, senza essere autorizzati,„. E fanno eco altri testi. L'art. 11 del Trattato così suona: "Gli enti centrali della Chiesa cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali) ... "E l'art. 27 del Concordato:„ Le basiliche della Santa Casa di Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova, come gli altri enti di qualsiasi natura gestiti dalla S. Sede in Italia, nonchè i Collegi di missioni, pure liberi da ogni altra ingerenza dello Stato, restano tuttavia, in ogni caso soggetti alle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali,„. Lo Stato ripete, laddove potrebbe insorgere dubbio, e cioè in rapporto agli enti centrali, di carattere universale, o gestiti direttamente dalla S. Sede, l'obbligo dall'autorizzazione all'acquisto: cosicchè questo permane di fronte a tutti gli enti, di qualsiasi natura, esistenti nel territorio del Regno. Si aggiungano gli art. 932 del Codice Civile: "Le eredità

devolute ai corpi morali non possono essere accettate che coll'autorizzazione del Governo da accordarsi nelle forme stabilite da leggi speciali. E l'art. 1060 del Codice Civile: "Le donazioni fatte ai corpi morali non possono essere accettate, se non coll'autorizzazione del Governo menzionata nell'art. 932.". Anche la circolare del Concilio 20 giugno 1929, art. 42 § I e quella della Concistoriale del 30 giugno 1934 art. 10 prescrivono che gli enti ecclesiastici inferiori ed anche le mense vescovili siano tenute a fornirsi dell'autorizzazione civile per acquistare beni immobili e per accettare donazioni, eredità, legati riguardanti beni immobili o mobili.

Si premette che l'autorizzazione agli acquisti è un controllo sull'attività dell'ente che non si rivolge nè spiega effetto diretto sulla volontà del disponente. L'autorizzazione spiega la sua influenza sulla dichiarazione unilaterale di volontà dell'acquistante (accettazione di lasciti); sulla dichiarazione di volontà dell'organo dell'ente che intervenga in una donazione o in un contratto oneroso, quando l'acquisto segua per atto o negozio bilaterale (Forti).

A proposito della natura giuridica dell'autorizzazione, sono state affacciate dalla dottrina e dalla giurisprudenza diverse opinioni: che l'autorizzazione ponga un limite alla capacità dell'ente, ed una volta intervenuta, costituisca un requisito di capacità; che dia vita quindi ad una speciale categoria di soggetti incapaci di ricevere; che limiti non la capacità giuridica in senso generico, ma la *capacitas capiendi*, e cioè l'autorizzazione non sarebbe necessaria all'ente per ricevere la liberalità, ma solo per conseguire effettivamente il vantaggio; la donazione sarebbe accettata validamente dai rappresentanti del corpo morale, mentre l'autorizzazione servirebbe solo perchè l'ente possa pretendere i beni; che abbia carattere di concessione secondo la terminologia del diritto finanziario, o come atto che conferisca facoltà; che possa essere qualificata come condizione sospensiva dell'acquisto.

Ma queste teoriche danno all'autorizzazione il contenuto e l'effetto di creare il diritto dell'ente; mentre questo sorge invece dall'atto di donazione o dal testamento.

Il preciso significato tecnico della parola autorizzazione sta invece nella funzione di rimuovere un limite che la legge pone all'esercizio di facoltà che si appartengono ai singoli, con l'espressa riserva, appunto, che esso possa venire rimosso caso per caso dall'autorità amministrativa (Ranelletti), previo esame dell'attività che il singolo si propone di compiere e raffronto di questa attività con

l'interesse generale a tutela del quale l'amministrazione interviene (Forti). Deve dunque ritenersi che l'ente non manchi della capacità a fare tali acquisti, ma che i singoli atti di esercizio di tale capacità siano sottoposti al vincolo dell'autorizzazione. L'ente potrebbe validamente compiere senza autorizzazione atti che trovano sufficiente fondamento giuridico in quella generica capacità: come per esempio, non occorrerebbe autorizzazione per sostenere in giudizio la validità del legato, mentre non potrebbe l'ente stesso, senza autorizzazione, agire in giudizio per ottenere la consegna (Forti). L'autorizzazione è un requisito di legittimità, in quanto essa rende legittimo per il soggetto il suo futuro comportamento concreto, rimuovendo i limiti all'esercizio di diritti frapposti in vista di interessi generali. L'autorizzazione è una dichiarazione di volontà da parte degli organi governativi che esercitano la tutela di determinati interessi, la quale si aggiunge alla volontà dell'ente, affinché questa spieghi la sua efficacia. L'ente non autorizzato può compiere da sè l'atto e questo atto è valido, ma esso non diventa perfetto, finchè non intervenga la volontà autorizzante; si tratta di un negozio sospeso, in attesa di svolgere la sua efficacia (Ferrara).

L'autorizzazione trova qualche limite nell'applicazione, dal punto di vista dell'oggetto dell'acquisto?

I testi hanno una sola norma al riguardo, quella dell'art. 22 del Regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262: "Non è necessaria l'autorizzazione per l'acquisto dei beni di un debitore, fatto dall'ente in seguito ad aggiudicazione o subasta „. Ma tale acquisto deve essere notificato al prefetto (cfr. l'analogia con le vecchie leggi del 1864 e 1896). Ma la pratica e la dottrina, anche prima della legge e del regolamento del 1896, avevano desunto dallo spirito stesso della legge regolatrice del 1850 che l'autorizzazione non si dovesse richiedere in tutti quei casi in cui l'utilità dell'acquisto di un immobile risultasse già dalle circostanze di fatto e di diritto che l'accompagnano, e venisse pertanto a cadere il bisogno di un apposito giudizio sulla convenienza dell'atto (art. 7 del regolamento 26 luglio 1896 n. 361); per gli atti d'acquisto indispensabili per tutelare il patrimonio coi mezzi imposti dalle leggi vigenti; per gli acquisti cioè necessari, così per l'esercizio del riscatto nella vendita, la devoluzione di fondi enfiteutici, ecc. La disposizione comprende ogni acquisto di immobili a titolo di proprietà; ma non potrebbe applicarsi anche all'acquisto di diritti reali immobiliari. Neppure,

in ordine all'acquisto a titolo gratuito di beni mobili, si rinviene nella legge un limite fondamentale alla necessità dell'autorizzazione. Il regolamento del 1896 articolo 3 prescriveva l'autorizzazione per gli acquisti a titolo gratuito "che importino aumento del patrimonio „; per modo che essa non occorreva per accettare oblazioni o lasciti di cose mobili e danaro con la condizione che siano da consumarsi integralmente. Neppure sarebbe necessaria l'autorizzazione per ricevere doni di tenue valore, o doni manuali in genere, come oblazioni, elemosine, proventi di questue, soccorsi per restauri di edifizii od acquisti di arredi sacri. Il criterio per apprezzare tali doni è relativo e variabile, ma in genere può partirsi dal concetto che valgono come doni manuali quelli che importino un accrescimento delle rendite e non un aumento della sostanza del patrimonio (Ferrara). (cfr. per le collette l'art. 2 del Concordato, ultimo comma).

L'autorizzazione trova limiti in ordine ad altre circostanze che possono accompagnare l'atto di acquisto? Potrebbe darsi parzialmente, e cioè per una sola parte dei beni che sono in questione? Le opinioni sono contrastanti. L'autorizzazione potrebbe essere condizionata, vale a dire sottoposta all'assunzione di determinati oneri o condizionarsi in altro modo analogo? Prevalgono le opinioni contrarie.

Quali sono gli effetti della mancanza dell'autorizzazione? Non può dirsi che, mancando l'autorizzazione, manchi la capacità; e quindi anche senza autorizzazione possono validamente compiersi tutti quegli atti che nella generica capacità di acquistare hanno sufficiente fondamento giuridico.

Coerentemente a questi principii l'art. 11 della legge 27 maggio 1929 n. 848 dispone: "Pendente il procedimento per ottenere l'autorizzazione, i rappresentanti dell'ente debbono compiere gli atti che tendono a conservare i diritti „ (cfr. reg. 26 luglio 1896 art. 12). Ed anzi l'art. 11 stesso sancisce: "La domanda del rappresentante dell'ente diretta ad ottenere l'autorizzazione ad accettare una liberalità, rende irrevocabile la dichiarazione del donante „. L'autorizzazione agli acquisti è infatti requisito essenziale per la validità dell'atto; in mancanza di essa gli acquisti e le accettazioni anche fatti per interposta persona, sono nulli e la dichiarazione di nullità può essere promossa in ogni tempo dal pubblico Ministero e da chiunque vi abbia interesse (art. 10 legge 1929 n. 848). Quindi l'accettazione non può validamente emettersi se l'autorizzazione non sia intervenuta. E pare che non vi sia la possibilità giuridica che

l'ente accetti prima di esservi autorizzato, nè la possibilità pratica, nel senso che si tratti di annullabilità la quale possa essere sanata, se l'autorizzazione intervenga.

Il procedimento di autorizzazione, fissato nell'art. 9 della legge 1929 n. 848 e art. 18 del regolamento 1929 n. 2262, non contiene le larghe e minuziose statuizioni della legge 21 giugno 1896 n. 218 e regolamento 26 luglio 1896 n. 361.

Contro il decreto reale che neghi l'autorizzazione è dato ricorso per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge, secondo i principii generali, al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. La legge 21 giugno 1896 n. 218 sugli acquisti degli enti morali concesse alle provincie, comuni ed istituzioni di pubblica beneficenza anche il ricorso di merito. Il Concordato ha equiparato il fine di culto e di religione a quello di beneficenza e di istruzione, ma esplicitamente soltanto agli effetti tributari; mancando una speciale concessione della legge, resta solo applicabile l'art. 26 del T. U. 26 giugno 1924 il quale accorda contro gli atti ed i provvedimenti amministrativi il solo ricorso di legittimità e non anche quello di merito.

10. - L'art. 30 del Concordato stabilisce: "Lo Stato italiano, finchè con nuovi accordi non sarà stabilito diversamente, continuerà a supplire alla deficienza dei redditi dei benefizi ecclesiastici con assegni da corrispondere in misura non inferiore al valore reale di quella stabilita dalle leggi attualmente in vigore: in considerazione di ciò, la gestione patrimoniale di detti benefizi, per quanto concerne gli atti e contratti eccedenti la semplice amministrazione, avrà luogo con intervento da parte dello Stato italiano. Questo controllo, con successiva circolare amministrativa, è stato esteso non soltanto agli enti ora di fatto congruati dallo Stato, ma a tutti i benefizi, essendo sembrato che tutti i benefizi siano potenzialmente congruabili. Non sono soggetti all'intervento suddetto le mense vescovili delle diocesi suburbicarie ed i patrimoni dei capitoli e delle parrocchie di Roma e delle dette diocesi (art. 30 Concordato quarto comma).

L'art. 12 della legge 27 maggio 1929 n. 848 ripete: "I rappresentanti legali dei benefizi ecclesiastici contemplati nell'art. 30, secondo capoverso, del Concordato, (eccettuate le mense vescovili della diocesi di Roma e suburbicarie, i capitoli e le parrocchie di

Roma e delle dette diocesi), non possono compiere atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, senza l'autorizzazione governativa „.

Resta ferma quindi, nel nuovo diritto, il disposto dell'art. 434 del Codice civile: "I beni degli istituti ecclesiastici sono soggetti alle leggi civili e non si possono alienare senza l'autorizzazione del Governo", con limitazioni peraltro relativamente ai soggetti passivi.

Questo controllo sui benefici si esplica: a) non soltanto con l'obbligo dell'autorizzazione o dell'approvazione di determinati atti di straordinaria amministrazione; b) ma anche con l'intervento dello Stato in occasione della vacanza del beneficio; c) ed infine con l'intervento dello Stato nel caso di cattiva amministrazione, mediante la nomina di un coadiutore o il sequestro.

L'ingerenza invece dello Stato sulle fabbricerie e sulle confraternite è più larga e complessa e solo in parte comune alla tutela degli enti beneficiari, come vedremo in seguito.

Essendo il controllo sugli atti eccedenti limitato agli istituti aventi carattere beneficiario, dei quali lo Stato sia o possa essere tenuto, in base alle norme vigenti, a integrare le deficienze dei redditi, siano o non siano congruati, rientrano nel controllo stesso: 1) i benefici curati e parrocchiali; 2) le prebende canonicali; 3) i capitoli cattedrali, il cui patrimonio sia costituito da una massa comune e le relative rendite siano erogate in modo fisso tra i membri del capitolo medesimo *ratione servitii*; 4) le mense vescovili ed arcivescovili, le prelature ed abbazie nullius. E sono soggetti altresì al controllo dello Stato, ma per altro titolo, cioè perchè considerati come istituti laicali: 5) le fabbricerie; 6) le confraternite.

Limiti oggettivi dell'autorizzazione sono: quelli dati dell'elenco degli atti eccedenti contenuto nell'art. 13 della legge 27 maggio 1929 n. 848. "Si comprendono - esso dice - fra gli atti e contratti eccedenti la ordinaria amministrazione, oltre le alienazioni propriamente dette, le affrancazioni volontarie di censi e di canoni, i mutui, gli atterramenti di piante di alto fusto, le esazioni e gli impieghi di capitali, le locazioni ultra novennali d'immobili, le liti, sia attive che passive, attinenti alla consistenza patrimoniale degli enti „. È questa una dizione diversa da quella dell'art. 1 del R. D. 3 giugno 1924, il quale regolava prima la materia, ed è anche una più rigorosa formulazione; ma lascia sempre aperta la controversia sulla questione: quali siano le liti attinenti alla consistenza patrimoniale degli enti. L'opinione prevalente era prima quella che l'autorizza-

zione non occorresse quando l'ente difendeva un diritto già esistente nel proprio patrimonio o mirava ad aumentare il patrimonio stesso (Falco).

Si può ricorrere ai principii generali per quanto riguarda le altre peculiarità relative all'autorizzazione a stare in giudizio.

L'imposizione di pensioni è da considerarsi come atto eccedente l'ordinaria amministrazione? L'art. 4 della legge 27 maggio 1929 n. 848, nell'ultimo comma, contempla la imposizione di pensioni. In questo articolo si parla del riconoscimento civile degli istituti ecclesiastici, e di ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza degli istituti ecclesiastici. Infine si aggiunge: "Trattandosi di enti ecclesiastici, per i quali lo Stato è tenuto ad integrare la deficienza dei redditi, tale riconoscimento è necessario altresì per la imposizione di pensioni anche temporanea „.

C'è contrasto tra la materia del terzo comma e quella del quarto comma dell'articolo in parola; in uno si parla di destinazione dei beni, nell'altro di destinazione di rendite. E tuttavia entrambi i provvedimenti sono collocati sotto l'unica norma che riguarda il riconoscimento civile degli istituti e delle loro forme e variazioni strutturali.

Per ipotesi, il provvedimento che impone una pensione non dovrà andare soggetto piuttosto all'autorizzazione che al riconoscimento? Oppure potrebbe ammettersi che, nella serie dei controlli statuali sulla gestione del patrimonio ecclesiastico, esista anche questa forma di riconoscimento della pensione agli effetti civili?

L'art. 32 del Concordato parla così dei riconoscimenti, come delle autorizzazioni: I riconoscimenti e le autorizzazioni previste nelle disposizioni del presente Concordato e del Trattato avranno luogo con le norme stabilite dalle leggi civili, che dovranno essere poste in armonia con le disposizioni del Concordato medesimo e del Trattato „. Ma questo articolo non risponde direttamente alle nostre domande.

Si potrebbe osservare: l'imposizione di una pensione non modifica il modo di esistenza dell'ente; neppure se perpetua, perchè il modo di esistenza può essere variato soltanto da mutamenti strutturali. Altri potrebbe rilevare: che non è tuttavia un semplice atto di gestione. Lo Stato accorda il riconoscimento a determinate condizioni, tra le quali è compresa l'esistenza per l'ente di una certa dotazione; se, avvenuto il riconoscimento, vengono com-

più atti di disposizione di tale dotazione, si modifica il modo di esistenza dell'ente, e si rende, di conseguenza, necessario il riconoscimento civile degli atti stessi. L'imposizione di pensioni, diminuendo i redditi degli enti, potrebbero importare, per quelli di essi, ai quali lo Stato assicura un minimo di rendita, la necessità di una integrazione dei redditi stessi. Non potrebbe ammettersi che da un atto di disposizione dell'autorità ecclesiastica provenga danno all'amministrazione dello Stato, e per questo s'impone il riconoscimento di tali atti. Appare infatti questo il prevalente concetto nella formulazione della legge. La norma apparirebbe quindi male collocata? Essa non dovrebbe trovare il suo posto fra gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione? No, perchè non vanno soggetti ad autorizzazione gli atti di giurisdizione dell'autorità ecclesiastica; nè esiste la figura del riconoscimento come atto di controllo, e lo vedremo in appresso.

Effetti della mancanza dell'autorizzazione sono: che gli atti possono essere annullati sull'istanza dell'ente ecclesiastico; mentre la mancanza dell'autorizzazione a stare in giudizio rende improcedibile l'azione. In tutti i casi in cui l'ente sia sottoposto all'autorizzazione dell'autorità di controllo, per il compimento di determinati atti, se il negozio è concluso prima dell'autorizzazione, il negozio è esistente, ma imperfetto, e quindi potrà farsi annullare da colui nel cui interesse è ordinata la formalità, cioè dell'ente, mentre l'altro resta vincolato. Egualmente se è necessario l'autorizzazione per stare in giudizio e l'ente intraprende o propone un atto giudiziale prima che l'autorizzazione intervenga, il giudizio o l'atto giudiziale è regolarizzabile e convalidabile retroattivamente per l'autorizzazione intervenuta anche posteriormente. Il difetto di autorizzazione è proponibile soltanto dall'ente, ma la parte contraria può eccepire l'illegittimità di veste nell'altra parte all'effetto di ottenere la regolarizzazione del giudizio. Ma non intendiamo approfondire l'indagine sulle attività processuali, per le quali abbiamo, già qui sopra, fatto rinvio ai principii generali.

Sorvoliamo sul procedimento per conseguire l'autorizzazione il quale è fissato negli art. 23 e segg. del regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262. Sorvoliamo altresì sulle consuete clausole adottate nei decreti di autorizzazione a vendere e ad erogare i prezzi ricavandi (esecuzione, erogazione, reimpiego, reintegri, eccedenze di spese a carico dell'amministratore - usufruttuario, decadenze) le quali potreb-

bero dare luogo talora a casi e discussioni interessanti (sono talora ignoti alla dottrina, ma qui non è possibile occuparsene).

Ricorso al Ministero dell'Interno, entro trenta giorni dalla ricevuta notificazione, è concesso agli interessati contro i provvedimenti delle Prefetture (art. 28 regolamento n. 2262).

11. — Sono controlli repressivi o repressivo-sostitutivi quelli che si esplicano dopo che un'attività amministrativa è stata compiuta e contro un particolare manifestato atteggiamento.

Ci sono controlli che sono repressivi e sostitutivi nello stesso tempo: a) la nomina di altra persona quale rappresentante dell'ente, nel caso che l'investito del beneficio rifiuti o trascuri, di compiere qualche atto che si ritenga vantaggioso per l'ente stesso e per il quale occorre l'autorizzazione governativa (art. 14 della legge 27 maggio 1929 n. 848); il ministro dell'Interno, presi accordi con l'autorità ecclesiastica, può disporre che altra persona assuma la rappresentanza dell'ente, nei limiti e per la definizione di tali atti. b) Il sequestro delle temporalità beneficiarie, in caso di cattiva gestione (art. 26 Concordato; art. 30,62 lett. d) e 66 e segg. regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262) (vedasi nostro scritto in rivista "Il Diritto Ecclesiastico", 1934, p. 541 ss., n. 9-14). c) Gli uffici per gli affari di culto "quando vengano a conoscenza di irregolarità nello svolgimento delle attività delle istituzioni di culto, ne riferiscono prontamente al Ministro dell'Interno e possono anche adottare i provvedimenti conservativi consentiti dalla legge. Nei provvedimenti conservativi ci pare di scorgere atti di controllo sostitutivo (art. 60 regolamento n. 2262).

Ci sono controlli invece che appare incerto se debbano essere classificati fra i controlli soltanto repressivi o fra quelli repressivi e sostitutivi: così la nomina di un coadiutore aggiunto nel caso di accertata cattiva amministrazione del patrimonio di un beneficio (art. 30 r. d. 2 dicembre 1929 n. 2262).

Non sono atti di controllo invece i seguenti: a) la nomina di altra persona quale rappresentante dell'ente in caso di conflitto di interessi fra il beneficio e l'investito (art. 14 della legge 27 maggio 1929 n. 848). b) Ai fini dell'autorizzazione agli acquisti, se l'istituto non abbia ancora ottenuto il riconoscimento agli effetti civili, la domanda per accettare può essere presentata anche dall'Ufficio per gli affari di culto presso la Prefettura (art. 18 regolamento 2 dicem-

bre 1929 n. 2262). Questi sono provvedimenti che tendono a formare la rappresentanza effettiva dell'ente e non provvedimenti di controllo repressivo. Il secondo è però provvedimento sostitutivo.

12. — L'approvazione, perchè interviene prima che l'atto acquisti efficacia, è pure una forma preventiva di controllo all'atto di gestione. L'art. 29 del regolamento 2 dicembre 1929 n. 2262 dispone: " Gli atti e contratti indicati nell'art. 13 della legge 27 maggio 1929 n. 848, prima dell'esecuzione, debbono essere trasmessi alla Prefettura per l'approvazione. Per gravi motivi di interesse pubblico o dell'ente, il Ministro dell'Interno può, con proprio decreto, sentito l'Ordinario, negare l'approvazione ai detti atti e contratti quantunque riconosciuti regolari „. Potrebbe sembrare eccessiva la facoltà concessa al Ministro di annullare gli impegni dell'ente verso i terzi, i cui diritti resterebbero sospesi per un tempo indefinito. Ma la disposizione è stata riprodotta dal regolamento sull'amministrazione del patrimonio e della contabilità generale dello Stato. È facoltà corrispondente a quella che hanno tutti i ministri per i contratti dei loro ministeri ed i prefetti per quelli dei comuni. Ha carattere eccezionale e tende a prevenire la possibilità di lesioni all'interesse dell'ente ed al suo patrimonio sino al momento dell'approvazione del contratto. La materia dei contratti con lo Stato e con gli enti pubblici é regolata da norme speciali e diverse dal diritto comune e chi contratta con tali enti corre il rischio del diniego dell'approvazione del contratto già stipulato. Non era fatta prima del Concordato questa assimilazione.

13. — C'è una forma di controllo che possa chiamarsi " riconoscimento „? Non il riconoscimento della personalità di nuovi enti, secondo gli art. 31 e 32 del Concordato, e 4 e segg. della legge 27 maggio 1929 n. 848; bensì il riconoscimento dell'imposizione di pensioni a carico di enti ecclesiastici per i quali lo Stato sia tenuto ad integrare la deficienza dei redditi (art. 4 ult. comma della legge 27 maggio 1929, n. 848). La legge accomuna l'uno all'altro riconoscimento; ma l'attività che lo Stato spiega nell'esercizio dell'uno, non equivale a quella dell'altro. Di fronte alle pensioni l'attività dello Stato potrebbe apparire vera attività di controllo in quanto l'imposizione di pensioni corrisponde a costituzione di debito. Ma, se ben si riguarda, si scorge che, in questo caso, non è controllato

l'ente ed il suo amministratore, nè si tratta di un atto di gestione compiuto da questo amministratore, bensì sarebbe controllato un provvedimento dell'autorità superiore all'ente stesso. Questo sindacato dello Stato è dell'identica natura di quello che si esercita sugli atti di erezione di nuovi enti morali.

Non è, questo riconoscimento, forma di controllo; e neppure possono essere qualificati quali controlli tutte le altre attività amministrative (o anche giurisdizionali) dello Stato, eventualmente dirette a sindacare (se sindacato esista) atti, provvedimenti (ed anche sentenze) emanate dall'autorità ecclesiastica ed ufficialmente comunicate alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari (art. 23 del Trattato): così, per esempio, non sarebbe attività di controllo, e per le stesse ragioni, quella dello Stato diretta eventualmente a sindacare un provvedimento di rimozione motivato da cattiva amministrazione, emanato dall'autorità ecclesiastica e comunicato all'autorità civile a norma dello stesso art. 23, se questa fosse materia di sindacato.

14. — Le fabbricerie, poichè furono considerate come istituti laicali, non si ritenne che potessero essere comprese nel primo comma dell'art. 30 del Concordato, nè, secondo il Codice canonico, che fossero provviste di personalità giuridica (ma su ciò facciamo la nostra riserva). Fu allora stabilito che "la vigilanza e la tutela sull'amministrazione delle chiese aventi una fabbriceria sono esercitate dal Ministro dell'Interno, d'intesa con l'autorità ecclesiastica (art. 16 della legge n. 848).

Non c'è bisogno di alcuna partecipazione della nomina dei componenti i consigli di amministrazione di queste fabbricerie perchè lo Stato compie esso la nomina d'intesa con l'autorità ecclesiastica (art. 29 lett. a) secondo comma del concordato).

La costituzione di queste fabbricerie è statutale. Infatti la costituzione dei consigli è determinata con regio decreto d'intesa con l'autorità ecclesiastica (art. 33 regolamento n. 2262); anche i loro regolamenti sono approvati con decreti reali, d'intesa con l'autorità ecclesiastica. In mancanza di regolamenti queste fabbricerie sono rette da norme contenute negli art. 34 e segg. del detto regolamento. I regolamenti vigenti debbono essere riveduti (art. 34 citato). I membri di questa fabbricerie, non di diritto, sono nominati d'intesa con l'autorità ecclesiastica con decreto ministeriale o degli uffici di

culto (art. 35 regolamento citato). La nomina del Presidente è fatta dal Ministro d'intesa con l'autorità ecclesiastica (art. 42 regolamento citato).

Sono soggette alla vigilanza ed alla tutela del Ministero dell'Interno e delle Prefetture, da esercitarsi d'intesa con l'autorità ecclesiastica, salvi i casi d'urgenza (art. 47 regolamento n. 2262). Tale vigilanza e tutela è analoga a quella degli enti beneficiari, e cioè impone l'autorizzazione per gli acquisti e quella per gli atti eccedenti (art. 50 regolamento citato).

Ma il controllo è ancor più largo e complesso.

C'è un controllo di merito sul bilancio preventivo e sul rendiconto (art. 46 regolamento citato).

Un controllo ispettivo, poichè la vigilanza, dice l'art. 47 del regolamento n. 2262, include la facoltà di ordinare e promuovere visite ed ispezioni ed altri provvedimenti convenienti.

Un controllo repressivo, l'annullamento, perchè, dice l'art. 51 dello stesso regolamento, il Ministro, sentita l'autorità ecclesiastica, può far dichiarare con decreto reale, udito il Consiglio di Stato, la nullità di atti o deliberazioni di una fabbriceria, che contengano violazioni di leggi o di regolamenti.

Un controllo repressivo e sostitutivo, perchè - dice l'art. 48 dello stesso regolamento - quando siano accertate gravi irregolarità nell'amministrazione, o la fabbriceria non sia in grado di funzionare, l'ufficio per gli affari di culto ne riferisce al Ministero. Può, d'intesa con l'autorità ecclesiastica, nominare un commissario temporaneo con l'incarico di procedere a regolarizzare l'amministrazione, ad accertare in via amministrativa gli eventuali danni a carico dei fabbricati, o promuovere i provvedimenti conservativi necessari.

E l'art. 49 dello stesso regolamento: il ministro, d'intesa con l'autorità ecclesiastica, udito il Consiglio di Stato, può sciogliere la fabbriceria, e affidare l'amministrazione a un commissario straordinario.

Le confraternite si distinguono in due tipi: a) quelle che hanno scopo esclusivo o prevalente di beneficenza; b) quelle che abbiano scopo esclusivo o prevalente di culto.

Le prime soggiacciono alle leggi e regolamenti ora in vigore (art. 17 legge n. 848), Per l'art. 91 della legge 17 luglio 1890 n. 6972 sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sono equiparate a queste istituzioni, assoggettate a trasformazione, fatta ecce-

zione per il caso che provvedano al culto necessario ad una popolazione o agli edifici necessari al culto o degni di essere conservati. Tuttavia non possono essere considerate alla stessa stregua degli enti di assistenza o di beneficenza, in quanto dipendono dalla Direzione Generale dei Culti ed è fatta salva l'ingerenza dell'autorità ecclesiastica per quanto riguarda gli scopi di culto (art. 17 legge n. 848). Sono soggette per la vigilanza e la tutela alle stesse norme stabilite per le fabbricerie, limitata l'intesa con l'autorità ecclesiastica a quanto concerne gli scopi di culto (art. 17 legge n. 848 e art. 54 regolamento n. 2262). C'è un controllo di merito sul bilancio preventivo e sul rendiconto (art. 53 regolamento citato).

Le seconde continuano ad osservare le norme regolatrici della loro struttura, vigenti secondo il diritto della Chiesa, poichè la legislazione concordataria nulla ha disposto al riguardo. Sono infatti rette da proprii statuti - dice l'art. 16 ultimo comma del regolamento n. 2262 - approvati con decreto reale.

Salvo il disposto degli statuti stessi, sono sottoposte agli stessi controlli ed autorizzazioni governative come tutti gli altri enti ecclesiastici. Debbono dipendere dall'autorità ecclesiastica per quanto riguarda il loro funzionamento e l'amministrazione (art. 29 lett. 6 del Concordato). Per "amministrazione", si deve intendere soltanto amministrazione ordinaria.

15. — La Chiesa stabilisce un controllo degli organi superiori sull'attività degli organi inferiori. Lo Stato, a sua volta, prescrive un controllo sopra le attività di alcuni soltanto degli amministratori o per la difesa di determinate categorie d'interessi. Sono aree diverse.

Il controllo dello Stato è frammentario e parziale, ha eterogenea varietà di norme regolatrici, l'unicità dell'assenso è soltanto per gli acquisti. Il controllo della Chiesa invece è, per area e per intensità, vasto, profondo, ed anche continuo, ininterrotto, omogeneo di fronte a qualsiasi ente.

Si ha duplicità di controlli i quali percorrono sovente lo stesso cammino, talvolta cammini diversi, talora gli uni conoscendo gli altri, tal'altra ignorandosi a vicenda.

Ci sono infatti enti ecclesiastici o materie soggette in pari tempo al controllo concorrente degli organi superiori della Chiesa e degli organi dello Stato; enti o materie subordinate al solo controllo canonico. In quale rapporto giuridico si dispongono i due

controlli, nel primo caso? Procedono essi, fra loro, autonomi, indipendenti, slegati, divergenti, senza coordinamento, correlazione, interferenza? O sono paralleli, coordinati, simultanei, si sovrappongono, s'integrano, valgono entrambi, o c'è un controllo accessorio, subordinato, ed altro principale, l'uno preventivo all'altro? Oppure si escludono, sovrasta l'uno sull'altro? E nel secondo caso, vale ed ha efficacia giuridica, nell'ordinamento giuridico dello Stato, il controllo della Chiesa, e, in caso affermativo, entro quali limiti ciò avverrebbe? Sarebbe facile e semplice dire che comunque lo Stato vuole, per sua volontà positiva, che abbiano efficacia le norme del diritto della Chiesa sui controlli. Ma, se si confronti l'art. 23 del Trattato e l'art. 30 del Concordato, si trova una diversa fattura. Nell'art. 30 non si parla di efficacia giuridica senz'altro, nè di comunicazione all'autorità civile. Quindi dov'è questa volontà positiva? È possibile cacciare via ogni dubbio?

16. — S'invoca l'art. 30 del Concordato, già più volte menzionato. Ma qual'è il contenuto di questo articolo? C'è in esso la rinuncia da parte dello Stato del proprio potere di controllo ed il semplice abbandono del medesimo alla Chiesa? O c'è invece una delegazione dello Stato alla Chiesa? O infine piuttosto un riconoscimento dell'efficacia civile del controllo della Chiesa?

Lo Stato non trasferisce, non delega nulla alla Chiesa; limita soltanto i proprii poteri di controllo comuni a tutti i corpi morali e, rinunciando a questi poteri di controllo, li abbandona necessariamente alla Chiesa, poichè, cessata la compressione della legge statale, il diritto della Chiesa naturalmente si espande. Se lo Stato si è spogliato del proprio potere di controllo, non vi ha rinunciato però così che questi enti sottratti a lui potessero restare liberi da ogni controllo patrimoniale sulla loro gestione. Se la norma è contenuta in un testo, in cui interviene la Chiesa, vuol dire che lo Stato ha rinunciato ad un proprio potere e diritto e lo ha abbandonato alla Chiesa. Non lo Stato presuppone che quegli enti restino abbandonati a se stessi e negletti, bensì che quel controllo sia raccolto dalla Chiesa.

16. — Così non sarebbe esatto dire senza ulteriori eventuali chiarimenti: lo Stato riconosca la vigilanza ed il controllo essere esercitati dalle competenti autorità della Chiesa; meglio e più preciso

è dire intanto: lo Stato li abbandona alla Chiesa. Cioè questa è una rivendicazione della libertà della Chiesa, che si attua attraverso il Concordato, e costituisce, la norma, un'affermazione della Chiesa e non un'attribuzione dello Stato alla Chiesa. Quanto al riconoscimento, bisognerà distinguere, come faremo in seguito, tra riconoscimento del controllo della Chiesa e riconoscimento di alcuni soltanto dei suoi effetti giuridici.

Intanto nei riguardi dello Stato, la norma ha carattere eccezionale, poichè è un'eccezione al principio generale per cui allo Stato spetta, per diritto proprio, il controllo sull'amministrazione di tutti i corpi morali che vivono sul suo territorio. Ed alla Chiesa non appare affatto necessario, se esista un controllo dei propri organi, che sia attuato, da parte dello Stato, un ulteriore controllo civile. Non ha per lei importanza la considerazione che il controllo esercitato dallo Stato possa ridondare a beneficio della Chiesa stessa che si sente alleggerita ed esonerata eventualmente dall'onere che esso controllo importa. Teoricamente lo Stato potrebbe esercitare ingerenza o intervento soltanto quando ne fosse richiesto dalla Chiesa.

Ma se la norma è un'eccezione alla regola generale del diritto pubblico italiano, appare subito la difficoltà di farvi entrare il riconoscimento degli effetti giuridici di qualsiasi controllo esercitato dalla Chiesa. Perchè il controllo canonico possa avere efficacia giuridica anche nell'ordinamento dello Stato, bisognerebbe che ciò fosse riconosciuto in tutti i suoi singoli e particolari effetti. Ma questo invece non è. La legge civile ha contemplato espressamente e spesso in quali occasioni debba stabilirsi un contatto, una cooperazione tra le autorità dello Stato e quelle della Chiesa, e questi casi sono stati indicati, per lo più, se riguardino la gestione del patrimonio ecclesiastico. Ma il riconoscimento di tutti gli effetti giuridici non sarebbe stato chiesto, nè sarebbe stato concesso dallo Stato.

17. — Ci sono però due questioni nettamente distinte e indipendenti l'una dall'altra.

Diverso è affermare che nel diritto della Chiesa ed in quello dello Stato esistano istituti o strumenti idonei ad operare un certo coordinamento tra gli organi del controllo dello Stato e gli organi del controllo della Chiesa. E diverso è chiedersi se il controllo esercitato dagli organi della Chiesa abbia efficacia giuridica nell'or-

bita del diritto dello Stato ed in confronto a tutti i cittadini che siano sudditi dello Stato, ma non subordinati alla Chiesa. La prima questione riguarda il rapporto tra gli organi dei due ordinamenti; la seconda riguarda invece il rapporto tra gli organi della Chiesa e tutti i sudditi dello Stato.

In vari articoli dell'uno e dell'altro diritto si trovano norme di coordinamento mediante la richiesta di informazioni, di pareri, ecc. Si dà il caso che gli organi della Chiesa debbano essi richiedere il parere dello Stato; ma le specie sono diverse ed anche la relativa struttura dogmatica. Dobbiamo invece considerare il rapporto inverso: che siano gli organi dello Stato ad interpellare ed interrogare gli organi della Chiesa.

Bisogna allora distinguere: a) i casi nei quali vi sia scambio di semplici notizie, informazioni, avvisi dall'uno all'altro organo (art. 26 Concordato; art. 21 regolamento n. 2262); b) i casi nei quali vi sia collaborazione dell'organo dello Stato nell'attività di controllo dell'organo della Chiesa, collaborazione da questa richiesta (art. 32 regolamento n. 2262 penultimo comma); c) i casi in cui sia richiesto che l'organo dello Stato debba procedere dopo avere soltanto "intesa", o "udita", o "sentita", l'autorità ecclesiastica (art. 18 regolamento n. 2262; art. 29 stesso regolamento); d) i casi nei quali l'organo dello Stato debba procedere previo il "parere" dell'organo della Chiesa (art. 23 regolamento n. 2262); e) i casi ancora in cui l'organo dello Stato deve procedere "d'intesa", e "d'accordo", o "previi accordi", con l'organo della Chiesa (art. 21, 26 del Concordato; art. 14 legge n. 848; art. 30 e 31 regolamento n. 2262).

Escludiamo subito che gli organi della Chiesa possano essere considerati come semplici uffici d'informazione dello Stato. Gli organi di controllo della Chiesa non possono essere messi alla pari degli uffici subalterni ed esecutivi dello Stato medesimo. Una subordinazione siffatta non esiste. Si tratta di organi forniti di supremazia nell'ordinamento della Chiesa e di quella supremazia eminente che si esplica nell'esercizio degli atti di controllo. Ma non sono neppure organi consultivi, come vedremo tra poco.

È stata già variamente, seppure sommariamente, considerata la natura e l'indole di questo rapporto creato dalle norme di riferimento dall'uno all'altro organo. Si tratterebbe di proposta dell'autorità ecclesiastica, non di parere, che è esplicazione di un'attività consultiva. Potrebbe esserci anche il profilo, d'altronde assai dispu-

tabile e tanto più in questo particolare campo, della partecipazione alla formazione di un'atto complesso. Si tratterebbe di una proposta che si deve seguire, quando sia richiesto l'accordo; di una proposta che non si deve seguire, quando sia richiesto soltanto il parere o sia fatto il semplice interpello.

Ma sembra che siano da escludere queste teorie, e soprattutto quella della proposta, concepite sul terreno proprio del diritto statale e nel suo ambito chiuso. La risoluzione nostra è assai più semplice. Le norme rispondono ad un bisogno di coordinamento, di informazione reciproca, di contatti amministrativi. Lo Stato, che è sempre competente, vuole, con questi mezzi, coordinare soltanto i propri provvedimenti con quelli degli organi della Chiesa. La parola "parere", va presa qui nel senso comune volgare, non nel senso tecnico che ha assunto nel diritto pubblico dello Stato. Infatti il parere è sempre attività di un organo consultivo e non si può, in verità, dire che l'autorità ecclesiastica sia organo consultivo dello Stato, o promossa a questa funzione. Se mai potrebbe parlarsi di patto consultivo fra Stato e Chiesa: ma non è chi non veda che si tratta di rapporto ben diverso. Lo Stato vuole chiedere agli organi della Chiesa il loro parere. S'intende che tale parere non sia vincolante per lo Stato, il quale non è tenuto ad uniformarvisi; ma tuttavia il parere stesso potrebbe avere, sul provvedimento dello Stato, un'importanza decisiva. Sono inoltre pareri di semplice carattere e valore amministrativo, che si esauriscono nella sfera amministrativa, senza conseguenze ulteriori, neppure rispetto ai terzi. Le norme sono poste soltanto per indicare all'organo competente dello Stato quale debba essere la procedura della istruttoria che esso debba seguire: ciò non perchè il terzo abbia diritto che l'autorità della Chiesa sia realmente intesa. Gli accordi preventivi certo impegnano più concretamente lo Stato: però neppure vincolano ed hanno effetto presso i terzi cui restano ignoti. In tutti i casi in cui il provvedimento dello Stato sia preso previo interpello o parere o accordo con gli organi della Chiesa, l'esercizio del controllo degli organi superiori della Chiesa sopra i propri organi inferiori rimane nella penombra giuridica. Non è il caso di parlare di efficacia giuridica degli effetti di questo controllo. Il coordinamento tra le due attività non è riconoscimento dell'efficacia giuridica del controllo della Chiesa incondizionatamente. Lo Stato infatti presume che la Chiesa controlli e sempre bene i propri soggetti; arrivi a controllare prima dello Stato; sia la più

diligente e la più interessata a questo controllo; quindi non esso sospetta mai che un ente possa restare incontrollato o negletto dalla Chiesa, la quale ha mezzi molteplici ed organi appositi ed immediati. La Chiesa sarà sempre in grado di fornirgli dati, ma solo dati, intimamente inerenti al provvedimento che dovrà esso prendere.

18. — Vediamo adesso l'efficacia giuridica che il controllo canonico possa esplicare verso i *subditi legum*.

Il controllo canonico non influisce - come del resto neppure quello civile - sulla capacità della persona; nè sulla di lei organica rappresentanza. Influisce invece sull'esercizio dei diritti, poteri, facoltà dell'organo rappresentativo della persona giuridica. Sono atteggiamenti, comportamenti, atti della persona che vengono regolati direttamente o indirettamente dal controllo. Ma anche se si dovesse affermare che il controllo esercitato dai competenti organi superiori della Chiesa sia rilevante, in qualche caso, nell'ordinamento giuridico dello Stato, questo non equivarrebbe ad affermare che il controllo della Chiesa possa riuscire rilevante in tutti gli altri casi.

Vediamo dapprima l'efficacia giuridica del controllo sulla legittimazione dell'attività dell'organo rappresentativo della persona giuridica.

Si domanda: come si contiene il terzo di fronte alle persone fisiche incapaci, di fronte ai rappresentanti delle persone giuridiche di carattere civile e laico, di fronte per esempio ai direttori od amministratori delle Casse di Risparmio, Consorzi Agrari, Società commerciali, quando gli organi rappresentativi di queste persone si pongano a stipulare con lui? Il terzo - si risponde - ha interesse ed è tenuto ad indagare sulla legittimazione della rappresentanza per garantirsi della legittimità della stipulazione. E non v'è dubbio che tale garanzia abbia interesse e potere di chiedere il terzo stipulante in confronto anche dei rappresentanti degli enti ecclesiastici. Il terzo sa precisamente che la persona giuridica ecclesiastica (in largo senso), è sempre, come ogni altra persona giuridica, soggetta a controllo, e quindi vorrà richiedere la giustificazione e la prova della legittimità dell'azione esplicita, la quale prova verrà fornita o dall'autorità civile o da quella ecclesiastica. La prova di questa legittimazione non potrà mai mancare. E per questo esame di legittimità varranno le norme del diritto canonico, quale statuto personale dell'ente ecclesiastico, quando questo vada soggetto allo

esclusivo controllo degli organi della Chiesa. Tale statuto personale avrà rilevanza nell'ordinamento dello Stato, come presupposto di esso.

Quindi si dovrà dire che un controllo è obbligatorio anche per gli enti abbandonati al libero controllo della Chiesa. E se questo esame di legittimità possa essere compiuto e costituire una pretesa del terzo, esso impone e vincola gli organi della Chiesa alla osservanza delle norme canoniche relative alla rappresentanza legittima, alla legittimazione ad agire, all'intervento del controllo. Il suddito dello Stato ha interesse e diritto di esigere che siano osservate le norme canoniche relative al controllo, affinché l'atto giuridico appaia possedere i suoi perfetti requisiti e poter conseguire i suoi normali e regolari effetti giuridici, nè debba il terzo trovarsi esposto a nullità che infirmino la validità dell'atto. Ripetiamo: l'abbandono del controllo da parte dello Stato, non stà a significare anarchia, licenza; invece ragionevole e cosciente abbandono alla Chiesa dell'esercizio di questo controllo, verso il quale lo Stato resta in fiduciosa attesa. Non perchè ci sia libertà della Chiesa, gli enti subordinati esclusivamente al controllo di lei, possano ritenersi esonerati dall'onere di dare la prova della loro legittimazione ad agire. Tutti gli enti debbono risultare controllati, quali dallo Stato e quali dalla Chiesa. Non potrebbe mai affermarsi che, rispetto agli enti esenti, controllo non esista e che ogni loro atto sia completo e perfetto da sè quando sia compiuto da un qualsiasi amministratore; che lo Stato sia agnostico in questa materia, ignori cioè l'ordinamento della Chiesa, secondo il quale, sarebbero posti degli organi di controllo superiori, ignori la funzione specifica di questi, o ne prescinda. Lo Stato s'interessa all'esistenza, alla necessità, all'obbligatorietà di questo controllo della Chiesa. Qualora venisse, per caso, a mancare, lo Stato riassumerebbe nell'interesse dell'ordine giuridico, per sè i poteri una volta rinunciati.

19. Tutto ciò potrà meglio persuadere se si porti anche qualche altro esempio calzante. Non soltanto il terzo, semplice suddito dello Stato, ma anche organi dello Stato potrebbero trovarsi a dover sindacare la legittimazione della rappresentanza e la legittimazione ad agire.

Il Conservatore delle Ipoteche come dovrà comportarsi in relazione ad atti che si domandi vengano trascritti (per esempio, l'atto di vendita che il vescovo abbia fatto di beni del Seminario), a con-

sensi a cancellazione di ipoteche, e che riguardino enti ecclesiastici non soggetti al controllo civile? Giacchè per questi ultimi esso esaminerà il contenuto dell'autorizzazione civile. Ma per quelli che restano soltanto soggetti all'autorizzazione ecclesiastica, il Conservatore delle ipoteche e delle trascrizioni deve compiere l'esame di legittimità degli atti di autorizzazione ecclesiastica? Deve anzi esigere che questi atti di autorizzazione accompagnino sempre atti soggetti alla trascrizione o che portino consenso a cancellazione di garanzie reali, compiuti da enti ecclesiastici esenti? E per compiere questo esame di legittimità, il Conservatore delle Ipoteche deve rifarsi al diritto della Chiesa, conoscere ed applicare il diritto della Chiesa? In altre parole, deve indagare se l'atto notarile sia stato stipulato da un amministratore che abbia una legittima rappresentanza; se l'amministratore sia stato legittimamente autorizzato?

Questo compito non potrebbe essergli demandato dalle leggi della Chiesa. Poichè la Chiesa crea un proprio diritto e dei mezzi di vigilanza e di controllo valevoli nel proprio seno e attraverso proprii organi. La Chiesa non potrebbe esigere che il Conservatore delle ipoteche del Regno d'Italia ottemperi alle di lei leggi. Nè potrebbe trovare conveniente tale ingerenza.

La posizione degli istituti ecclesiastici viene posta allo stesso livello delle persone giuridiche di diritto privato o di diritto pubblico che posseggono statuti e regolamenti di amministrazione. Allo stesso modo come di fronte a qualunque altro ente morale il Conservatore debba considerare gli statuti e regolamenti interni che attribuiscono la rappresentanza e conferiscano poteri legittimi; parimenti il Conservatore deve considerare gli enti ecclesiastici, esenti e non esenti, e deve quindi compiere questo esame di legittimità. E il Conservatore deve considerare il diritto canonico come statuto interno dell'ente ecclesiastico esente. Esso non va ancor più in là, non deve risolvere ulteriore quesito. Bensì la dottrina può andare al di là, rilevando che di fronte al Conservatore non c'è il singolo istituto ecclesiastico ma l'ordinamento della Chiesa la quale ha ordinato, con un codice di leggi, la vita delle persone giuridiche ed ha stabilito sopra di esse degli strumenti di vigilanza e di controllo. In tal caso dovrebbe pensarsi che questo diritto della Chiesa diventi rilevante per l'Amministrazione dello Stato e per le sue leggi.

20. — Ma detto, che, si, valgano i controlli della Chiesa, quando

siano espliciti sopra enti che sfuggano al controllo dello Stato ed in questi casi, non equivale a dire senz'altro che il controllo della Chiesa possa avere piena efficacia civile in tutti gli altri casi. Si tratta di istituti, di organi, di procedure, di poteri di controllo i quali sono estranei all'ordinamento dello Stato, non solo nel riguardo della struttura degli organi, ma altresì nel riguardo delle forme delle procedure, delle qualificazioni e finalità dei poteri, dei caratteri delle concezioni direttive. Tuttavia queste sono osservazioni e rilievi puramente astratti. E si potrebbe obiettare che tutto ciò non possa ostacolare, in particolari casi, l'efficacia concreta del controllo canonico nell'ordinamento dello Stato.

È quindi opportuno discendere sul terreno concreto dell'analisi degli istituti particolari del controllo canonico e della compatibilità loro con la esistenza degli istituti concorrenti dello Stato.

Si possono fare varie ipotesi.

A) Non esistono istituti concorrenti, ma il solo istituto di controllo statale. Esempio: il sequestro. Qui non c'è discussione. Mancano norme concorrenti; i due ordinamenti s'incontrano in una norma coincidente; l'istituto del sequestro è statale ed esclusivo; non ci può essere sequestro se non dello Stato. Ciò si deve anche al suo energico carattere repressivo e coattivo, una specie di *brachium seculare*. È dunque l'istituto statale quello cui fa riferimento la norma concordataria e le leggi esecutive della Chiesa.

B) Esistono istituti statuali di controllo, concorrenti con quelli canonici. Esempi: a) il controllo di merito sui conti delle fabbricere e delle confraternite; b) il controllo ispettivo ed inquirente sulle fabbricere e sulle confraternite; c) l'autorizzazione agli acquisti; d) l'autorizzazione agli atti eccedenti, soltanto degli enti beneficiari; e) i controlli repressivi e cioè la sospensione dell'amministratore, od anche la nomina di un *vicarius*; la rimozione d'iniziativa dell'autorità civile; f) il *defectus* o la *neglegentia* (vedasi il nostro scritto in rivista "Il Diritto Ecclesiastico", 1935, p. 14 ss., n. 19-21).

I controlli statuali quasi sempre prevalgono, sono principali ed esclusivi; quelli canonici sono subordinati e: a) o non hanno alcuna funzione, sono *mere ecclesiastici*, si esauriscono nell'interna sfera canonistica, senza riflessi esterni; b) o hanno una funzione pregiudiziale di preparazione preliminare, la quale però si svuota d'ogni contenuto nel momento stesso del provvedimento statale; c) od hanno una funzione di coordinamento. È più spesso situazione o

rapporto puramente statico, coincidenza di fatto, non funzione giuridica

Non ha efficacia il controllo canonico che si espliciti nell'esame di merito dei conti preventivi e consuntivi e neppure quello inquirente od ispettivo sulle fabbricerie e sulle confraternite.

Qui come per l'autorizzazione all'acquisto e agli atti eccedenti, il controllo principale, assorbente ed esclusivo è quello dello Stato, e solo occasionale, se puranco coordinato, quello della Chiesa. Per il controllo repressivo della sospensione ed anche della nomina di un *vicarius adiutor*, c'è una norma statutale concorrente; c'è un coordinamento tra i due controlli, salvo la non concordante terminologia; anzi più che coordinamento è coincidenza; soltanto rimarrebbe a risolversi quale delle due norme debba prevalere, se quella statutale o quella canonica; la risoluzione avrebbe la sua importanza; ma la legge non la offre e dovrebbe, almeno in sede amministrativa e di esecuzione, nelle singole occasioni o provvedimenti, essere data di volta in volta, (vedasi nostro scritto in rivista "Il Diritto Ecclesiastico", 1934 p. 541 ss., n. 9 e ss.)

Quanto alla rimozione, invece, dei beneficiati, che voglia promuovere il Governo, la rimozione stessa resta di competenza dell'autorità ecclesiastica, e questa potrà prendere il provvedimento a richiesta del Governo; ma c'è, nella legge, il patto compromissorio di deferire, in caso di divergenza, la soluzione della questione a una commissione paritetica di delegati della Santa Sede e del Governo (art. 21, ultimo comma, Concordato). Questo è l'unico caso in cui il controllo dello Stato, nelle materie in cui è stabilito, non potrebbe raggiungere il suo effetto finale se non quando sia maturato l'accordo con l'altra autorità; e l'unico caso in cui i due controlli dovrebbero integrarsi e quindi sono posti sullo stesso piano con pari efficacia giuridica; ciò avviene perchè il Governo non è mai competente a prendere un provvedimento di rimozione.

Il "defectus", (mancanza od anche rifiuto) o la "neglegentia", dell'amministratore, che, nel diritto canonico, sono contemplati soltanto in occasione di liti (ma, per analogia, potrebbero essere rilevabili anche nell'amministrazione), mentre il "rifiuto", e la "trascuranza", nel diritto statutale, sono contemplati genericamente in qualunque attività dell'amministratore, possono essere considerati come equivalenti, concorrenti, paralleli: e tuttavia il solo istituto statutale è esclusivo ed assorbente e ciò anche perchè più vasto e comprensivo.

C) Non esistono istituti statuali concorrenti, ma i soli istituti canonici. Esempi: a) il controllo di merito sui conti di tutti gli enti, esclusi le fabbricerie e le confraternite; b) il controllo ispettivo ed inquirente su tutti gli enti fuorchè le fabbricerie e le confraternite; c) l'autorizzazione sugli atti eccedenti degli enti non beneficiari (vedasi retro n. 6); d) la rimozione d'iniziativa dell'autorità ecclesiastica.

Non sembra che il controllo di merito sui bilanci e sui conti consuntivi possa avere efficacia nello Stato. Si tratta di materia ove l'aspetto disciplinare si fonde intimamente o forse prevale su quello amministrativo. Ma la protezione di un tale rapporto non rientrerebbe nell'ordine giuridico statale, se non quando la potestà disciplinare terminasse in un provvedimento il quale, debitamente e ufficialmente comunicato al Governo, acquistasse con ciò senz'altro piena efficacia giuridica nei casi dell'art. 23 del Trattato.

Quanto alla rimozione, quando fosse dichiarata, su iniziativa unilaterale dell'autorità ecclesiastica, e il relativo provvedimento fosse stato comunicato ufficialmente all'autorità civile, a norma dell'ar. 23 del Trattato, come provvedimento disciplinare, sia pure causato da cattiva amministrazione, anche esso avrebbe senz'altro, come dice la legge, piena efficacia giuridica, senza bisogno di alcun atto di riconoscimento, o di approvazione, o di assenso, o di formula esecutiva da parte dello Stato; e senza altresì possibilità di alcun sindacato sia di merito che di legittimità da parte di organi statuali.

Infine quanto all'autorizzazione per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, essa è, in questi casi, sola ed esclusiva (gli enti sono quelli indicati retro al n. 6). Può valere questo controllo in confronto coi terzi? Un vescovo abbia venduto, senza autorizzazione, uno stabile di un seminario; potrebbe il suo successore invocare l'annullamento della vendita di fronte all'acquirente? O questi invece possa eccepire l'inefficacia della norma canonica che porti all'annullamento dell'atto di vendita per difetto dell'autorizzazione? Abbiamo già risolto questo quesito in senso affermativo, basandoci sul principio della necessità e dell'obbligatorietà della legittimazione ad agire dell'organo della persona giuridica esente. Infatti l'attività qui è illegittima e può farsi valere il diritto canonico, il quale, in questo caso, ammette una causa di nullità o di annullabilità identica a quella dal diritto civile stabilita rispetto all'attività analoga degli altri enti morali.

Ma sarebbe opportuno e lecito ammettere che questa autorizzazione abbia efficacia in tutti i suoi effetti, e in tutti i casi, nel diritto dello Stato, quando manchi una norma peculiare *in iure condito*, e quando profonde divergenze si rilevino fra questa autorizzazione e quella dello Stato, pure per gli atti eccedenti?

Divergenze, fra molte, sono le seguenti.

a) Le finalità del controllo dello Stato e quelle della Chiesa sono diverse; se anche si constatino norme di coordinamento, tuttavia le divergenze permangono intatte come caratteristica essenziale.

b) Mancherebbe agli enti esenti il diritto al ricorso gerarchico contro il diniego dell'autorizzazione.

c) L'inosservanza dei controlli porta, nel diritto canonico, una differenziazione fondamentale di norme (a parte l'imprecisione nel determinare se si tratti di nullità o di annullabilità): perchè manca la prescrizione della improcedibilità della lite, a causa del difetto di autorizzazione; perchè c'è la sostituzione del superiore all'inferiore, nell'impugnativa degli atti compiuti senza licenza preventiva, ecc..

d) Ma soprattutto non si capisce, infine, per quale motivo, in un certo settore, dovrebbe avere attuazione il controllo della Chiesa, a fini ampii, profondi, con strumenti precisi e specifici e immediati, e, pur mancando alcun coordinamento fra i due diritti, il controllo della Chiesa avere piena e diretta efficacia giuridica nell'ordinamento dello Stato; mentre, in altro settore, dovrebbe predominare soltanto il controllo dello Stato a fini più ristretti, più superficiali, con strumenti meno precisi e meno idonei, dandosi alle norme di coordinamento fra i due diritti soltanto un contenuto di parere non vincolante.

Il problema dovrebbe allora porsi così: se si attribuiscono conseguenze giuridiche al controllo della Chiesa sugli organi non controllati dallo Stato, non v'è ragione per cui si debba escludere che abbia efficacia, in pari grado, giuridica anche il controllo più ampio e più intenso che la Chiesa esercita sugli altri enti controllati dallo Stato. Il problema sarebbe totalitario. Il controllo della Chiesa dovrebbe avere efficacia giuridica su tutti i settori ed essere più ampio e più intenso in ogni campo.

21. — Da ciò si vede come, quando fosse affermata la piena efficacia giuridica del controllo della Chiesa, i due controlli dovrebbero essere posti sullo stesso piano ed anche la sistematica dovrebbe

riuscire diversa. Di fronte agli enti, rispetto ai quali lo Stato non riservi il proprio controllo, si parlerebbe tuttavia di vero controllo e di necessità giuridica di tale controllo, ma con forme, organi e sostanza diversi. Quale ne sarebbe il rapporto giuridico? Non si saprebbe trovare una definizione adeguata.

Comunque pare che si debbano distinguere le tre seguenti questioni.

a) Quale espansione possano trovare le norme del diritto canonico, relative ai controlli amministrativi, nell'ordinamento dello Stato; se, cioè, ed in quale ed eventuale misura, le norme stesse possano spiegare effetti giuridici nell'ordinamento statale; e se, spiegando tali effetti, siano i provvedimenti relativi soggetti al sindacato di merito o di legittimità da parte di organi dello Stato.

b) Se, pur non avendo o non potendo avere tutte queste norme, o soltanto alcune di esse, efficacia giuridica nell'ordinamento dello Stato, ed operino quindi esse nella pura sfera canonistica, ciò non ostante sia ammissibile, genericamente ed in astratto, e, se mai, in quale misura ed entro quali confini, un sindacato amministrativo o giurisdizionale degli organi dello Stato sull'attività amministrativa di controllo, o sull'attività giurisdizionale conseguente ad un controllo amministrativo degli organi della Chiesa.

c) Se, ed entro quali limiti - ed è questo il problema più imbarazzante - organi dello Stato o semplici *subditi legum* (chiamiamo, ci si consenta la convenzione, *subditi legum* coloro che possano invocare la legge dello Stato e debbano sottostare ad essa; e *subditi canonum* coloro che possano invocare e debbano sottostare alla legge canonica) possano affermare la pretesa di richiedere operativo l'esercizio del controllo amministrativo degli organi della Chiesa a particolari effetti.

E si potrebbe rispondere.

Ad a). Hanno efficacia giuridica le norme del diritto canonico, laddove la legge statale lo consenta: e lo consente espressamente infatti, e senza alcun limite di sindacato statale, secondo noi, l'art. 23 del Trattato: „Avranno... senz'altro piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili, in Italia le sentenze ed i provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche ed ufficialmente comunicati alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari,.. Queste sentenze e questi provvedimenti, quando siano emanati in materia disciplinare. potrebbero

anche sostanziare atti di controllo sulle persone, quali amministratori.

Non parla altrettanto esplicitamente l'art. 30 del Concordato: "La gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od associazione religiosa ha luogo sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della Chiesa, escluso ogni intervento da parte dello Stato italiano. . . .", - Qui manca il riferimento a particolari atti dell'autorità ecclesiastica, il riferimento ai soggetti passivi di questi atti, il riferimento alla condizione della comunicazione degli atti stessi alle autorità civili. Tanto meno contiene la clausola e la dichiarazione di volontà del legislatore: "*Hanno senz'altro piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili*„. E sembra poco? Come opererebbe l'efficacia giuridica ipso iure?

Ad b). Non pare che si possa esplicitare alcun concreto sindacato statutale sull'atto di controllo degli organi della Chiesa, quando questo operi nella pura sfera canonistica; ma soltanto la generica ed alta vigilanza dello Stato, diretta ad accertare se, nell'interesse del vasto ordine giuridico, esista e funzioni il controllo prescritto dai canoni della Chiesa.

Ad c). Organi dello Stato e *subditi legum* possono, in taluni casi, accampare la pretesa che sia osservato l'esercizio attivo e passivo del controllo degli organi della Chiesa allo scopo di creare determinate situazioni di diritto che corrispondano ad analoghe situazioni del diritto comune statutale. Se infatti tali *subditi legum* siano tenuti a subire gli effetti di determinare norme canoniche, relative a controlli amministrativi, quando questi effetti fossero analoghi a quelli creati da norme del diritto comune statutale (per es: l'amministratore debba essere autorizzato alla vendita), allora è legittimo che i *subditi legum* possano pretendere questa osservanza.

Ma gli effetti dell'inosservanza delle norme relative ai controlli canonici, gli effetti della inosservanza delle norme relative agli atti di straordinaria amministrazione sui beni ecclesiastici (fra i quali, secondo la stessa legge canonica, occorre comprendere anche gli acquisti - vedasi altro mio scritto sui controlli amministrativi nel diritto canonico, nella rivista "*Il Diritto Ecclesiastico*, 1935 p. 15 n. 23) sono molteplici e diversi.

La mancanza della giusta causa (c. 1530 § I n. 2) e l'inosservanza delle prescritte formalità (c. 1530 § I n. 1: perizia; c. 1531 § I § 2: pubblicità degli incanti); come pure il mancato reimpiego (c. 1531 § 3) inducono la responsabilità di chi ha compiuto l'atto;

cosicchè all'ente danneggiato spetta l'azione personale contro di lui e contro i suoi eredi (c. 1534 § I; vedasi anche il c. 2347). A proposito delle liti senza licenza, la norma è soltanto amministrativa: la lite conserva la sua validità, però può essere reclamato il risarcimento del danno a carico di quegli amministratori i quali senza il prescritto consenso o consiglio abbiano agito in giudizio (c. 1635 § 4).

Invece nel caso che l'atto sia avvenuto senza autorizzazione, esso è invalido (c. 1530 § I n. 3; c. 1527 § I), vale a dire, annullabile, perchè l'ente non è tenuto a risponderci (c. 1527 § 2), e l'atto può essere impugnato dall'amministratore stipulante, dal suo superiore, dai loro successori nell'ufficio ed anche da ogni chierico addetto alla chiesa danneggiata dall'atto stesso (c. 1534 § 2); l'azione è reale e può essere mossa contro qualunque possessore per la restituzione della cosa, salvo il diritto del compratore verso l'alienante o stipulante (c. 1534 § I).

Il repudio della donazione senza licenza dà luogo, se del caso, al risarcimento del danno o alla restituzione *in integrum*, ma questo è atto giurisdizionale e non amministrativo (c. 1536 § 3).

Può trovare quì applicazione la distinzione che abbiamo fatta tra *subditi legum* e *subditi canonum*.

Ci sono dei terzi estranei al rapporto giuridico generato dal controllo. Il rapporto giuridico generato dal controllo intercorre tra l'organo controllante e l'organo controllato. L'uno e l'altro sono *subditi canonum*. Terzi sono tutti coloro che restano estranei a questo rapporto e che vengano in considerazione in un momento successivo: e cioè, per esempio, gli acquirenti di beni ecclesiastici, gli eredi degli amministratori. Abbiamo visto che, secondo il diritto canonico, possono esplicarsi azioni di risarcimento contro gli amministratori e loro eredi, come pure azioni reali di restituzione verso acquirenti di beni ecclesiastici. Non solo: ma possiamo supporre che gli eredi degli amministratori abbiano delle ragioni di rivalsa da far valere contro le relative amministrazioni, in dipendenza di determinati atti di autorizzazione. Questi terzi allora sono da considerarsi *subditi canonum*, come i loro danti causa, oppure come *subditi legum*? Si badi bene che noi parliamo e stiamo sempre sull'ipotesi che la causale di tutte queste conseguenze sia stato un atto di controllo puramente canonico, cioè operante in quella sfera canonicistica la quale è lasciata alle facoltà libere della Chiesa.

Vogliamo discendere a fare qualche esempio che ci è occorso sott'occhio? Eccoli.

Un caso che dottrinalmente ci ha preoccupato (e del quale abbiamo trattato in altro nostro scritto, in rivista "Il Diritto ecclesiastico", 1934, p. 555, n. 19) è il seguente: un parroco è stato sospeso dall'amministrazione beneficiaria (caso analogo potrebbe ripresentarsi in Roma e nelle diocesi suburbicarie, vedasi art. 30 del Concordato, ultimo comma e art. 12 della legge 27 maggio 1929, n. 848) dal suo Vescovo; il provvedimento del Vescovo è stato comunicato al Governo, il quale l'ha fatto proprio, emanando altro decreto mediante il quale era nominato come coadiutore al parroco sospeso la stessa persona nominata dal vescovo ed in conformità al provvedimento vescovile. Sostanzialmente i diritti e doveri del coadiutore erano stati fissati nel provvedimento vescovile, ed in esso si diceva, fra l'altro, che il coadiutore temporale doveva presentare i rendiconti della gestione della temporanea coadiutoria non al parroco coadiuvato o sospeso, nè ai suoi familiari, ma al Vescovo. Il parroco sospeso dopo alcun tempo muore. Qui si aggiunge l'applicazione della norma secondo la quale "l'amministrazione e il godimento delle rendite, durante la vacanza, sono disciplinati dalle norme del diritto canonico", (art. 26 del Concordato). Non c'è soluzione di continuità: la sospensione del beneficiato o la sua coadiutoria, motivata da un atto di controllo, e la gestione di vacanza si regolano entrambi secondo le norme del diritto canonico. E qui si domanda: quali diritti hanno gli eredi in rapporto al rendiconto di gestione periodo della coadiutoria? Hanno diritto di chiedere questo rendiconto ed hanno altresì diritto di esaminarlo, e di opporsi eventualmente ad esso? Sono *subditi canonum* o *subditi legum*?

Altro esempio: un beneficiato (non dicasi che casi di beneficiati non si presentino più, perchè i beneficiati congruati e congruabili vanno soggetti sempre al controllo assorbente degli organi dello Stato; casi si ripresentano, come abbiamo detto sopra) è stato autorizzato a far proprii alcuni cespiti e capitali del beneficio con l'obbligo di eseguire certi lavori, mettendo peraltro a suo carico personale ogni eccedenza di spesa. Dopo qualche anno, e troppo presto, questo beneficiato muore, subentrano gli eredi, i quali sono terzi in relazione al rapporto giuridico generato dal controllo. Questi eredi debbono rispondere del debito contratto dal loro dante causa per quell'eccedenza di spesa? Potrebbe sembrare che l'obbligazione

di debito fosse oramai entrata nel patrimonio privato del beneficiato e che quindi, come tutto il suo patrimonio privato, si trasferisca agli eredi. Ma è proprio vero questo? Quell'onere dell'eccedenza di spesa invece non si fondava sul presupposto che il beneficiato godeva ed avrebbe presumibilmente continuato a godere per un certo lasso di tempo, in avvenire, le rendite beneficali? Il problema non è da scartarsi senz'altro, ma è da pensarci sù. Ricordiamo un caso in cui gli eredi resistettero e si venne ad una, sia pure modesta, transazione. Ma l'autorità superiore centrale insisteva a voler riconoscere gli eredi come terzi estranei al rapporto beneficale. E se questo diritto di terzo estraneo al rapporto beneficale potesse riconoscersi, putacaso, fondato, allora gli eredi non sono *subditi canonum*, ma *subditi legum*.

Altro esempio ancora e poi abbiamo finito. Un beneficiato viene autorizzato a far proprio un edificio del beneficio in cambio di certe spese e lavori che egli aveva eseguiti. Il parroco stesso viene a morire, senza aver fatto proprio lo stabile. Gli eredi avrebbero diritto di far proprio lo stabile. È, questo, un caso meno saliente dei precedenti; ma, comunque, l'eredità è da considerarsi *subditus legum* o *subditus canonum*?

Ci sono atti sindacabili o non sindacabili dai *subditi legum*, perchè questi *subditi legum* siano estranei alla sfera dell'ordinamento canonico o non estranei ad esso? Se ci si pone dal punto di vista che il controllo esclusivamente canonico è un'affermazione di libertà della Chiesa, di fronte a questa sfera di libertà possono venir contrapposti soggetti che diventino antitetici ad essa perchè non sudditi di essa? Posizioni di soggetti che possono restare o non voler restare passivi? I terzi estranei hanno da opporre eccezioni e possono esplicitare una difesa contro l'esistenza, in loro pregiudizio, di effetti giuridici che siansi prodotti nella pura sfera canonica?

Vi sono lacune e silenzi nel sistema positivo di questi controlli, nati gemini nel Concordato, che attendono esplicitazioni teoriche e pratiche ulteriori o, meglio, una modifica legislativa o almeno un'interpretazione autentica. A nostro avviso, il riconoscimento diretto o indiretto del controllo canonico trova limiti soprattutto quando gli effetti si allarghino alla sfera del diritto dei terzi che siano *subditi legum* e non *subditi canonum*.

Molti altri aspetti potrebbe presentare la posizione del terzo, anche nel regime dell'amministrazione dei beni ecclesiastici, ma la dottrina non li ha ancora indagati. E la disamina non potrà progredire, nè potrà sollevarsi ad un più alto livello se non, da una parte, discendendo allo studio di dettagli teorici e di effetti pratici minuti e più sostanziosi, e, d'altra parte, risalendo, fisso lo sguardo ad altri fenomeni analoghi del diritto concordatario, verso problemi più vasti e dottrine più generali.

GIUSEPPE FORCHIELLI

Professore nella Regia Università di Macerata

Direttore responsabile: Luigi Renzetti

Coi tipi dello Stabilimento Tipografico Editoriale Urbinato - Urbino