LE PROCURE NELLE PARROCCHIE: UN PERCORSO DA DEFINIRE

Appunti sintetici

In materia di gestione amministrativa ed economica delle scuole dell'infanzia parrocchiali:

> *… la domanda non è più sul senso, ma sul come è possibile gestire* [ndr. queste scuole] *nelle nuove condizioni in cui si trovano le parrocchie e sulle difficoltà dei parroci ad assumere il ruolo di gestore. Si tratta allora di trovare strade percorribili […] per facilitare e qualificare la gestione delle scuole parrocchiali senza gravare sul parroco legale rappresentante.*
>
> *[…]*
>
> *Sarà anche importante che i sacerdoti individuino dei laici che possano essere delegati a svolgere le funzioni amministrative e ad occuparsi dei problemi gestionali e contrattuali, così da permettere ai sacerdoti di dedicare tempo e attenzione agli aspetti propri del progetto educativo*[1].

UNA PRIMA VIA: COSTITUZIONE DI ASSOCIAZIONI NON RICONOSCIUTE

I format della documentazione necessaria sono disponibili nel sito della Diocesi tra la modulistica dedicata alla scuola[2].

Soci:

- parrocchie che – gestendo direttamente una scuola dell'infanzia parrocchiale - decidono di costituire una associazione trasferendo a quest'ultima la gestione della scuola.
- altri enti educativi che gestiscono scuole dell'infanzia (paritarie) nel territorio, trasferendo anch'essi la gestione della propria scuola dell'infanzia paritaria all'Associazione;
- altre Parrocchie[3].

---

[1] Vicario Episcopale per i Laici e per la Pastorale, dal Vicario Episcopale per le Unità Pastorali, dal Vicario per gli Affari Economici, Direttore Ufficio Pastorale Scolastica e dal Presidente Associazione ADASM - Lettera ai parroci – luglio 2021.

[2] Ecco i format della documentazione e degli atti necessari per la costituzione di una associazione:

1. Statuto Associazione (notaio);
2. Atto costitutivo di Associazione (notaio);
3. Regolamento interno;
4. Donazione titolarità gestione della Scuola dell'Infanzia alla nuova Associazione (notaio);
5. Procura del Parroco per membro associazione;
6. Contratto comodato d'uso immobile adibito a scuole;
7. Domanda di Licenza da inoltrare alla Curia con la documentazione richiesta;
8. Modello Verbali CPP e CPAE;
9. Istanza cambio gestione a Uff. Scolastico regionale - USR Milano.

La stesura finale dei diversi documenti avviene anche con l'assistenza diretta dell'Associazione ADASM-FISM Bergamo.

[3] Cfr. modello Statuto associazione, art. 4 - I Soci: *Possono essere soci:*

1. Le persone fisiche, gli enti ecclesiastici o altri enti che condividano le finalità dell'Associazione e contribuiscano alla loro realizzazione.

2. Le Parrocchie che, sentito il proprio Consiglio Pastorale Parrocchiale (CPaP) e il Consiglio Parrocchiale per gli Affari Economici (CPAE) e ottenuta l'autorizzazione dell'Ordinario Diocesano, hanno trasferito la gestione della Scuola dell'Infanzia Parrocchiale all'Associazione.

3. Gli altri enti educativi che hanno trasferito la gestione della propria scuola dell'infanzia paritaria all'Associazione, secondo la normativa vigente.

4. Le Parrocchie che pur non avendo in gestione una Scuola dell'Infanzia, sentito il proprio CPaP e il CPAE e ottenuta l'autorizzazione dell'Ordinario Diocesano, condividono gli scopi dell'Associazione e contribuiscono alla loro realizzazione.

Tratti peculiari:

- cessione della gestione della scuola materna parrocchiale;
- associazioni di puro diritto civile, a norma degli articoli 36 e ss. c.c. non soggette alla autorità dell'Ordinario: la direzione delle scuole conferite in Associazione esce formalmente dalla gestione diretta ecclesiale
- toglie dalle spalle di ciascun parroco la diretta gestione della scuola d'infanzia parrocchiale e la sua diretta responsabilità; prevede comunque l'impegno dei parroci nell'Assemblea dei Soci nelle cariche direttive dell'Associazione (collegamento indiretto con le parrocchie aderenti).

UNA SECONDA VIA: LA PROCURA - COORDINATE FONDAMENTALI DI DIRITTO CIVILE

Con la procura un soggetto – per il compimento di uno o più atti giuridici – sceglie di farsi rappresentare da un altro soggetto, che li compie in sua vece (rappresentanza volontaria: il rappresentate agisce in virtù di un potere che gli viene attribuito direttamente dal rappresentato, cd. *dominus*)[4].

Rappresentanza diretta e indiretta

rappresentanza diretta quando, oltre che per conto altrui, il rappresentante agisce anche in nome altrui; gli effetti dell'atto concluso dal rappresentante si realizzano direttamente nella sfera giuridica del rappresentato. Il rappresentante (procuratore) che stipula in nome del rappresentato è parte in senso solo formale del negozio; parte in senso sostanziale è il rappresentato (la parrocchia), che assume la titolarità del rapporto negoziale.

rappresentanza indiretta quando il rappresentante agisce solo per conto (nell'interesse di …), ma non in nome del rappresentato. Gli effetti si produrranno solo nella sfera del rappresentante che poi dovrà, con un negozio ulteriore, trasferirli al rappresentato.

[…] Il diritto di recesso è regolato dall'art. 24, comma 2 del Codice Civile. Tale diritto, per le Parrocchie che abbiano trasferito la gestione della propria Scuola dell'Infanzia all'Associazione, è possibile solo dopo il quinto anno della loro appartenenza all'Associazione stessa, fatte salve particolari situazioni/condizioni da valutare da parte dell'Autorità ecclesiastica diocesana.

[4] In altre ipotesi è la legge che attribuisce al rappresentante questo potere: ciò si verifica normalmente nel caso in cui ci sia un soggetto incapace e sia dunque necessario nominare altro soggetto che lo rappresenti nella cura dei propri interessi (es., il tutore, il curatore dello scomparso, i genitori per un minore). È questo il caso della **rappresentanza legale**. Casi di rappresentanza legale sono quelli previsti dagli artt. 320 c.c. (responsabilità genitoriale), 357c.c. (tutore), 360 c.c. (protutore), 48 c.c. (curatore dello scomparso), 643 c.c. (amministratore dei beni del nascituro).
Rappresentanza volontaria e rappresentanza legale hanno funzioni diverse: mentre la funzione della rappresentanza legale è quella di rendere possibile all'incapace di agire il compimento di atti che – altrimenti - gli sarebbero preclusi, la funzione della rappresentanza volontaria è strettamente legata ai criteri di opportunità del singolo (agevolare e snellire gli affari, render possibile il compimento di più atti contemporaneamente o di atti a distanza etc.).

La procura

Negozio giuridico per mezzo del quale il rappresentato conferisce a un terzo il potere di agire in suo nome; una procura quindi è lo strumento della rappresentanza volontaria.

Atto cd. *unilaterale:* si perfeziona con la dichiarazione di volontà di un'unica parte, senza che occorra il consenso del destinatario. L'unilateralità dipende dal fatto che mediante la procura si attribuisce un potere al rappresentante, senza che questo assuma alcun obbligo al riguardo. Gli obblighi che le parti si assumono reciprocamente derivano eventualmente dagli accordi (rapporto gestorio) tra dominus (rappresentato: la parrocchia) e procuratore[5].

Oggetto della rappresentanza volontaria (e quindi della procura)

Oggetto della procura possono essere *tutti i negozi giuridici* (es., contratto) o gli *atti giuridici non negoziali* (es., pagamenti), *esclusi* quegli atti che per *legge* possono essere compiuti esclusivamente dal titolare immediato del diritto (atti personalissimi).

Procura generale/procura speciale

- **speciale**, se il potere è conferito per porre in essere un singolo e determinato atto o gli atti inerenti una specifica attività o ambito (es: la gestione del patrimonio immobiliare, o finanziario);
- **generale**, se il potere è conferito per *tutti gli affari* del rappresentato. La procura generale comprende, di regola, solo gli *atti di ordinaria amministrazione ex* art. 1708, co. 2 c.c.[6]

LA PARROCCHIA NELL'ORDINAMENTO CANONICO: BREVISSIMI CENNI

Can. 515 § 1: «la parrocchia è *una determinata comunità di fedeli che viene costituita stabilmente nell'ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore*»; § 3: «*la parrocchia eretta legittimamente gode di personalità giuridica* [canonica] *per il diritto stesso*».

In quanto "pastore proprio" (cfr. can. 515 § 1) il parroco ne è:

a) l'amministratore unico (cfr. can. 1279 § 1: *L'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono*, [ndr – nel caso della parrocchia il parroco] *a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la*

[5] Esempio: "*il nominato procuratore svolge il suo mandato a titolo di volontariato, salvi i rimborsi per le spese vive eventualmente necessitate nell'espletamento del mandato stesso".*

[6] Art. 1708 c.c.: *Il mandato comprende non solo gli atti per i quali è stato conferito, ma anche quelli che sono necessari al loro compimento. Il mandato generale non comprende gli atti che eccedono l'ordinaria amministrazione, se non sono indicati espressamente*.

legittima consuetudine, e salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di negligenza dell'amministrazione[7].

b) il legale rappresentante (cfr. can. 532: *il parroco rappresenta la parrocchia, a norma del diritto, in tutti i negozi giuridici nell'ordinamento canonico e in quello statale*)[8].

Parrocchia: persona giuridica (pubblica) **non collegiale**: la volontà non si forma attraverso il criterio della maggioranza (collegio), ma giuridicamente **solo il parroco guida e rappresenta la parrocchia**; agli altri fedeli (chierici e non) è attribuita una funzione di cooperazione e/o consultiva che si esprime in appositi organi di partecipazione.

→ la funzione giuridico/amministrativa del parroco è strettamente inerente e connaturata all'ufficio, e ad essa il parroco non può rinunciare.

L'UTILIZZO DELLA PROCURA CIVILE NEL CONTESTO DELLA PARROCCHIA

Istruzione in materia amministrativa – CEI 2005:

> *Se una persona diversa dal legale rappresentante interviene a rappresentare la parrocchia per un determinato atto giuridico, è necessario che essa sia munita di un mandato con procura rilasciato dal legale rappresentante della parrocchia, valido agli effetti civili*[9]

Procura speciale:

a. Specifici atti: la questione se porre in procura quelli che – per diritto canonico – rientrano tra gli atti di straordinaria amministrazione.

b. Specifici settori di attività: gestione di una scuola materna, un nido dell'infanzia, una casa di riposo, di una casa vacanze di grosse dimensioni e magari con personale dipendente (attività eventualmente gestite da una parrocchia che rivestono la qualifica di commerciali[10]).

Alcune sottolineature generali:

---

[7] CEI, Istruzione in Materia Amministrativa (IMA) n. 102.
[8] Ibidem.
[9] Ivi, n. 104.
[10] L'ordinamento civile in genere inquadra le persone giuridiche canoniche in una particolare casella degli enti non commerciali la casella degli "enti ecclesiastici". Questi Enti sono definiti nell'art 16, della legge 222, del 20 maggio 1985. La legge è stata emanata a seguito degli Accordi di revisione del Concordato del 1984 e detta norme circa gli "Enti e beni ecclesiastici in Italia". Definisce Enti ecclesiastici: "*quelli che hanno finalità di religione e di culto e svolgono attività diretta all'esercizio del culto alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi e alla educazione cristiana*".
Una parrocchia svolge non solo attività di religione e di culto propriamente dette (cfr. art. 16, lett. a, legge n. 222/1985), ma può svolgere direttamente anche attività diverse (cfr. artt. 15 e 16, lett. b, legge n. 222/1985). Queste ultime restano però soggette, nel rispetto della struttura e della finalità dell'ente ecclesiastico, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime (cfr. art. 7, comma 3, dell'Accordo 18 febbraio 1984).
Tra tali attività dalla parrocchia vi è spesso la gestione di scuole, soprattutto quelle materne. Tali attività, anche se sono legate al polo educativo/istituzionale dell'ente ecclesiastico, hanno il requisito della commercialità e sono soggette a precisi obblighi civili, amministrativi e fiscali.

- il procuratore incaricato dal parroco non è il procuratore del parroco, ma della parrocchia
- rilasciando una procura, il parroco non cessa di essere il rappresentante legale della parrocchia;
- il conferimento di procura, copsì come tutti gli altri atti di straordinaria amministrazione, richiedono il previa licenza dell'Ordinario Diocesano (cfr. elenco allegato al decreto vescovile n. 2536 del 29 giugno 2020).

°°°°

Procura alla gestione di una scuola materna parrocchiale:

1. è attività immediatamente riconducibile alla parrocchia, a nulla rilevando che la scuola abbia (come deve essere) una organizzazione specifica e "separata"; amministratore e rappresentante legale è quindi il parroco[11].
2. La procura all'ordinaria attività di gestione della scuola.

3. Assunzione di personale (datore di lavoro è la parrocchia): poiché la stipula di contratti di lavoro subordinato e di contratti di collaborazione di durata superiore ad un anno rientra tra gli atti di straordinaria amministrazione (soggetti alla licenza dell'Ordinario diocesano), la procura relativa alla gestione della scuola potrebbe prevedere poteri di rappresentanza attuativi/esecutivi nella selezione dei candidati e nella stipula formale di un'assunzione già approvata dall'Ordinario.

+ decreto Ordinario diocesano prot. n° 2589 del 30.06.2020: considerato che la gestione dell'attività scolastica comporta ordinariamente una significativa mobilità e necessità di sostituzione di personale, e che tali sostituzioni richiedono una certa celerità, il decreto stabilisce che non necessitino di licenza i contratti di lavoro subordinato e i contratti di collaborazione superiori all'anno per **sostituire** il personale **docente** e il personale **di sostegno già impiegato** nell'attività scolastica.

4. Da valutare attentamente l'estensione della procura alla materia dei provvedimenti disciplinari del lavoratore dipendente e di eventuali licenziamenti (materia delicata che può preludere a contenzioso legale).

ULTERIORI CENNI DI DISCIPLINA CIVILISTICA DELLA PROCURA

[11] Questo vale anche se è prevista una certa autonomia nell'ambito della parrocchia come ad es. uno specifico regolamento e un comitato di gestione; in tal caso occorre essere attenti alla terminologia utilizzata: ad es. il consiglio della scuola materna direttamente gestita dalla parrocchia non dovrà – propriamente - essere chiamato "consiglio di amministrazione". Più in generale, le attività parrocchiali seguite particolarmente da un gruppo o da un comitato parrocchiale non cessano di essere direttamente riconducibili alla parrocchia in quanto tale, anche se il gruppo si configura con un proprio regolamento e con dei propri responsabili (ad es. le attività promosse dal gruppo caritas parrocchiale o dal gruppo sportivo parrocchiale).

1. Forma della procura

Regola generale: una procura deve essere redatta nella *stessa forma* prescritta dalla legge per il negozio che il rappresentante deve concludere.

Fortemente opportuno che la procura parrocchiale sia comunque rilasciata nella forma più precisa e sicura possibile, ossia quella dell'atto notarile: questo serve soprattutto a conferire data certa al conferimento della rappresentanza e dei poteri del procuratore.

2. Effetti degli atti conclusi dal rappresentante/procuratore

I contratti conclusi dal procuratore con i terzi hanno effetti direttamente **nei confronti del rappresentato**, purché il primo abbia agito nei limiti dei poteri conferitigli[12]; qualora, invece, il procuratore ponga in essere atti che eccedono l'ambito della procura, sarà lui a risponderne nei confronti dei terzi in buona fede.

3. Irregolarità nell'esercizio dei poteri di rappresentanza

3.a - ABUSO DEL POTERE DI RAPPRESENTANZA (conflitto di interesse e contratto con se stesso): il rappresentante, pur fornito di potere di rappresentanza, ne fa cattivo uso perseguendo un interesse proprio o di terzi in contrasto con gli interessi del rappresentante (conflitto di interessi, art. 1394[13] c.c.): il contratto concluso dal rappresentante è efficace, ma può essere annullato su domanda del rappresentato se il conflitto era *conosciuto o conoscibile dal terzo*.

Ipotesi particolare: contratto con se stesso (art. 1395[14] c.c.); la possibilità di *abuso* da parte del rappresentante è evidente, per cui il contratto è *annullabile su istanza del rappresentato*, salvo due ipotesi:

- **autorizzazione specifica** rilasciata dal rappresentato;
- contenuto del contratto sia stato **predeterminato dal rappresentato**.

3.b - ECCESSO O DIFETTO DI POTERE RAPPRESENTATIVO (art. 1398 c.c.)[15] E RATIFICA

[12] Cfr. art. 1388 c.c.: il contratto concluso dal rappresentante in nome e per conto del rappresentato vincola costui soltanto nei limiti delle facoltà conferitegli.

[13] Art. 1394 c.c.: *Il contratto concluso dal rappresentante in conflitto d'interessi col rappresentato può essere annullato su domanda del rappresentato, se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo*.

[14] Art. 1395 c.c.: *È annullabile il contratto che il rappresentante conclude con se stesso, in proprio o come rappresentante di un'altra parte, a meno che il rappresentato lo abbia autorizzato specificamente ovvero il contenuto del contratto sia determinato in modo da escludere la possibilità di conflitto d'interessi. L'impugnazione può essere proposta soltanto dal rappresentato.*

[15] Art. 1398 c.c.: *Colui che ha contrattato come rappresentante senza averne i poteri o eccedendo i limiti delle facoltà conferitegli, è responsabile del danno che il terzo contraente ha sofferto per avere confidato senza sua colpa nella validità del contratto.*

— *eccesso di potere* quando il rappresentante abbia sorpassato tali limiti (es.: il rappresentante vende un bene immobile mentre la procura gli consente di alienare solo beni mobili);

— *difetto di potere* nel caso di colui che abbia agito come rappresentante senza avere alcun potere (quando un soggetto si sia finto rappresentante senza averne i poteri, oppure successivamente alla scadenza del termine o a seguito di revoca della procura*).*

Il contratto concluso dal falsus procurator è inefficace[16], salvo che intervenga la *ratifica* del rappresentato.

a. mancata ratifica: contratto inefficace e obbligo per il falsus procurator di risarcire i danni cagionati al terzo che abbia confidato, senza colpa, nell'esistenza del potere di rappresentanza[17];
b. ratifica - art. 1399[18] c.c.: consente al falsamente rappresentato di far proprio il contratto concluso dal falsus procurator sanando, in tal modo, l'originario difetto di legittimazione del rappresentante. La ratifica ha *effetto retroattivo* ma sono fatti *salvi i diritti acquisiti nel frattempo dai terzi* (art. 1399, co. 2).

Divieto di subprocura: in assenza di una specifica previsione in procura il rappresentante non può a sua volta delegare un terzo a compiere l'atto in sostituzione di sé stesso; inefficia dell'atto del subprocuratore non autorizzato (Cass. 15412/2010).

Abuso di potere **(conflitto di interesse+ contratto con se stesso)**	**Eccesso o difetto di potere** **(falsus procurator + sub procura non autorizzata)**
Efficace ma annullabile (se conosciuto o conoscibile dal terzo)	Inefficace ma ratificabile

4. Responsabilità della parrocchia per il fatto illecito del procuratore

Responsabilità da inadempimento contrattuale

[16] Il negozio compiuto da chi ha contratto come rappresentante senza averne i poteri o eccedendo i limiti delle facoltà conferitegli, non si può attribuire alla sfera giuridica del rappresentato: l'atto è frutto della sola volontà del rappresentante. Il caso in cui manchi assolutamente il potere non si distingue dall'ipotesi in cui esso è stato esercitato al di là dei limiti per cui lo si era conferito: in questo secondo caso manca ogni potere per ciò che esorbita dai limiti prestabiliti.

[17] Cfr. art. 1398 c.c.: *Colui che ha contrattato come rappresentante senza averne i poteri o eccedendo i limiti delle facoltà conferitegli, è responsabile del danno che il terzo contraente ha sofferto per avere confidato senza sua colpa nella validità del contratto*.

[18] Art. 1399 c.c.: *Nell'ipotesi prevista dall'articolo precedente, il contratto può essere ratificato dall'interessato, con l'osservanza delle forme prescritte per la conclusione di esso.*
La ratifica ha effetto retroattivo, ma sono salvi i diritti dei terzi.
Il terzo e colui che ha contrattato come rappresentante possono d'accordo sciogliere il contratto prima della ratifica.
Il terzo contraente può invitare l'interessato a pronunciarsi sulla ratifica assegnandogli un termine, scaduto il quale, nel silenzio, la ratifica s'intende negata.
La facoltà di ratifica si trasmette agli eredi.

Cfr. art. 1228 c.c.: "*salva diversa volontà delle parti, il debitore che nell'adempimento dell'obbligazione si avvale dell'operato di terzi, risponde anche dei fatti dolosi o colposi di costoro*".

Giurisprudenza: alla responsabilità (contrattuale) del dominus si aggiunge (in via extracontrattuale) quella concorrente e solidale del procuratore ogniqualvolta sia riscontrabile un comportamento doloso o colposo di quest'ultimo, tale da assumere una posizione autonoma rispetto alle istruzioni ricevute dal committente.

Responsabilità del procuratore per illecito extracontrattuale

Comportamenti illeciti fonte di danno ingiusto nei confronti di terzi, e quindi fonte di responsabilità extra contrattuale.

a. art. 2043 c.c.: "*Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*";
b. art. 2049 c.c.: "*i padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti*" (responsabilità oggettiva e solidale del committente unitamente a quella dell'autore principale del fatto). Giurisprudenza costante ritiene estensibile tale norma anche al rapporto di mandato (procura): tra il comportamento illecito del procuratore e ambito del mandato/procura vi deve essere un nesso di cd. "occasionalità necessaria".

5. Estinzione della procura

Cause di estinzione delle procura:

- *scadenza del termine* o per il *verificarsi della condizione risolutiva*;
  effetto del *compimento del negozio* (nella procura speciale);
- *morte*, *sopravvenuta incapacità* o il *fallimento* del rappresentato o del rappresentante;
- *rinuncia* del rappresentante;
- *estinzione del rapporto di gestione*;
- *revoca* del rappresentato, espressa o tacita.

La revoca: *negozio unilaterale* col quale il rappresentato priva di efficacia la procura, estinguendo il potere del rappresentante; opera *ex nunc*, e gli atti compiuti dal rappresentante fino a tale momento sono pienamente efficaci.
Cfr art. 1396 c.c.: *Le modificazioni e la revoca della procura devono essere portate a conoscenza dei terzi con mezzi idonei. In mancanza, esse non sono opponibili ai terzi, se non si prova che questi le conoscevano al momento della conclusione del contratto. Le altre cause di estinzione del potere di rappresentanza conferito dall'interessato non sono opponibili ai terzi che le hanno senza colpa ignorate.*

UN PERCORSO DA DEFINIRE: coordinate

Ogni procura va definita nella sua concretezza, e la necessità di previa licenza canonica aiuta a valutare e verificare la bontà (e fattibilità giuridica) delle opzioni possibili.
. prudenza: nella scelta dello strumento della procura e nelle valutazioni di effettiva utilità ed opportunità;
. diligenza: nella giusta vigilanza da parte del parroco – primo e vero titolare della rappresentanza giuridica della parrocchia – anche sui settori e atti conferiti in procura, e sulla attività del procuratore;
Diligenza e prudenza anche nella scelta del procuratore: valutare attentamente la competenza, la discrezione, e possibili eventuali conflitti di interesse.
Infine: diligenza e prudenza nel confezionamento delle procure stesse, seguendo alcuni format base predisposti dai competenti uffici di Curia – cosi come già fatto per la costituzione di Associazioni – che possano servire da binario base, poi da adattare di volta in volta alle singole esigenze; ogni singola procura, così pensata e ponderata – andrà poi sottoposta all'autorizzazione previa dell'Ordinario diocesano, in quanto atto di straordinaria amministrazione.