

RIORGANIZZAZIONE ECONOMICA
DELLA CURIA ROMANA:
CONSIDERAZIONI GIURIDICHE
“IN CORSO D’OPERA”*

JESÚS MIÑAMBRES

ABSTRACT: L’erezione di nuovi organismi nella Curia Romana per la gestione delle risorse materiali (Consiglio per l’Economia, Segreteria per l’Economia e Revisore Generale) pone alcuni interrogativi dal contenuto prettamente giuridico. Tra di essi, il rapporto tra le “fonti” del Diritto canonico e del Diritto vaticano, l’identificazione dei contorni di responsabilità di gestori, controllori e vigilanti e la necessità di coordinamento dell’agire sulle risorse a disposizione. L’articolo cerca di prospettare pericoli e possibilità delle diverse soluzioni.

PAROLE CHIAVE: Curia Romana, vigilanza, coordinamento, fonti giuridiche.

ABSTRACT: The establishment of the new structures in the Roman Curia for the management of its material resources (Council for the Economy, Secretariat for the Economy and Auditor General) poses some juridical questions: the relationship between the “sources” of Canon Law and Vatican Law, the limitations of the responsibility of those who manage audit and supervise them, and the necessity of coordination in the dealings of the available means, among others. The article studies the risks and chances of various answers.

KEY WORDS: Roman Curia, Supervision, Coordination, Jurical Sources.

SOMMARIO: 1. Evoluzione delle espressioni organizzative della Santa Sede. – 2. La costituzione di nuovi “organi” curiali. – 3. Evoluzione recente dell’organizzazione economica. – 4. Nuovi rapporti tra ordinamento canonico e legislazione dello Stato della Città del Vaticano. – 5. Gestione, controllo e vigilanza. – 6. Coordinamento dell’attività dei dicasteri. – Conclusioni.

* Testo dell’intervento al Seminario per professori della Facoltà di Diritto canonico della Pontificia Università della Santa Croce, tenutosi il 4 dicembre 2014. Data la costante evoluzione degli organismi e dei documenti che li delineano, alcune affermazioni contenute in questo lavoro sono destinate a cambiare. Ad esempio, quando l’originale era già stato consegnato alla stampa, Papa Francesco ha pubblicato gli statuti del Consiglio per l’Economia, della Segreteria per l’Economia e del Revisore, che entrano in vigore il primo marzo 2015. In essi non si fa più menzione al ruolo di gestione della Segreteria, che era uno dei problemi che noi avevamo individuato in questo intervento.

1. EVOLUZIONE DELLE ESPRESSIONI ORGANIZZATIVE
DELLA SANTA SEDE

TRA gli sviluppi segnalati dagli studiosi della storia e dell'evoluzione della Curia Romana nel secolo xx si è parlato di una tendenza verso l'istituzionalizzazione del servizio vicario al Romano Pontefice. Prima, l'affidamento dei compiti curiali avveniva più in considerazione delle persone che dovevano svolgerli che non delle funzioni stesse ad esse affidate.¹ Questa ricerca dell'individuazione delle funzioni e della conformazione di relativi uffici vicari attorno ad esse è stata la linea portante della nuova impostazione curiale fatta da Pio X nel 1908.² Le riforme successive di Paolo VI nel 1967 per accogliere le indicazioni del Concilio Vaticano II,³ e di Giovanni Paolo II nel 1988 per inserire le nuove esigenze sorte dalla codificazione,⁴ confermarono la tendenza istituzionale.

La tendenza verso l'istituzionalizzazione ha avuto anche conseguenze economiche, almeno nel senso che prima dell'inizio del ventesimo secolo era frequente finanziare l'opera di ciascun organismo con le tasse e gli altri proventi che venivano ad esso dal proprio agire nell'ambito di competenza assegnato alla responsabilità del Prefetto. Di conseguenza, talvolta i cardinali responsabili dovevano pagare di tasca propria l'attività svolta a servizio del Papa; era "parte" del loro ufficio.⁵ La volontà di separare l'organizzazione curiale dalle responsabilità personali dei cardinali è frutto anche di eventi storici come la scomparsa degli Stati Pontifici, le nuove intese con l'Italia, la nascita dello Stato della Città del Vaticano, ecc. In queste nuove circostanze, il peso dell'amministrazione dei beni necessari per compiere le funzioni dell'ufficio del Romano Pontefice è stato organizzato "centralmente" in capo alla Santa Sede, con molti punti di contatto tra i diversi patrimoni. In questi decenni, in diversi modi, la Santa Sede ha provveduto a finanziare le attività della diocesi di Roma, dello Stato Vaticano e della Curia Romana.

La menzione della Santa Sede, la diocesi di Roma, la Curia Romana e lo Stato della Città del Vaticano aiuta a immaginare la complessità dell'orga-

¹ F. Marti pubblicherà prossimamente uno studio sul cambiamento di prospettiva nell'organizzazione della Curia che avviene con la riforma fatta da S. Pio X nel 1908: F. MARTI, *San Pio X e la curia romana*, «Ephemerides Iuris Canonici» 54 (2014), in corso di stampa.

² Del 29 giugno 1908, «AAS» 1 (1909) 7-19.

³ Del 15 agosto 1967, «AAS» 59 (1967) 885-928.

⁴ Del 28 giugno 1988, «AAS» 80 (1988) 841-930.

⁵ Probabilmente si potrebbero indicare esempi anche di senso contrario, di prefetti cioè che cercavano l'arricchimento personale mediante lo svolgimento dell'ufficio, ma adesso non possiamo approfondire questi aspetti. Si tenga però presente l'influsso che può avere in tutta questa materia il fatto che fino a metà dell'ottocento la Chiesa reggeva un proprio Stato in senso proprio nell'Italia centrale.

nizzazione amministrativa di quanto riguarda l'ufficio del Romano Pontefice.⁶ In effetti, esso può essere considerato da diverse angolature formali: come vescovo di Roma, come capo del collegio dei vescovi, come pastore supremo che esercita una potestà universale su tutta la Chiesa e anche come capo dello Stato della Città del Vaticano.⁷ Queste diverse sfaccettature dell'ufficio petrino, con i loro intrecci teologici e giuridici, vengono rette dal Papa con l'aiuto di un insieme di uffici vicari che gestiscono tre ambiti "amministrativi" diversi: la diocesi di Roma (il Vicariato), lo Stato Vaticano (il Governatorato) e il governo della Chiesa universale (la Curia romana).

Per quanto riguarda l'argomento di cui ci occupiamo, questi diversi uffici sono stati finanziati "congiuntamente" e con conguagli frequenti tra l'uno e l'altro, anche se vi sono sempre state distinzioni più o meno marcate giuridicamente tra i diversi ambiti. Negli ultimi anni del secolo, però, come frutto della riforma operata da Giovanni Paolo II con la cost. ap. *Pastor bonus* (29 giugno 1988), la "commistione amministrativa" è stata interrotta con la separazione dell'amministrazione del Vicariato di Roma dalla Curia romana,⁸ sia negli aspetti del personale impiegato per il servizio e dei regolamenti di gestione degli uffici, sia anche nell'ambito delle risorse economiche e finanziarie.⁹ Si apriva così la stagione della distinzione amministrativa delle diverse prospettive formali dell'ufficio petrino.

La stessa tendenza alla distinzione poteva osservarsi, almeno nella prassi quotidiana, tra gli organismi della Curia romana e quelli dello Stato della Città del Vaticano, gestito amministrativamente dagli uffici dipendenti dal Governatorato.

Ma questa tendenza alla separazione amministrativa dei diversi aspetti formali dell'ufficio del Romano Pontefice sembra essersi interrotta con i recenti interventi normativi che riorganizzano la funzione amministrativa nella Santa Sede. Il nuovo assetto degli uffici descritti nelle norme pontificie più recenti va nella direzione di un'unione amministrativa tra Stato della Città

⁶ Tra tanti, e riferito soltanto ad un aspetto parziale della problematica, cfr. il recente S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia romana, enti canonici operanti nello Stato della Città del Vaticano o negli immobili "immuni", enti vaticani. Incerti confini e rapporti con il giudice dello Stato italiano*, in "Recte sapere". Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre, a cura di G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi, vol II, Torino 2014, p. 797-830.

⁷ Cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1989, p. 221.

⁸ Cfr. SEGRETERIA DI STATO, rescritto 22 marzo 1990, «AAS» 82 (1990) 1548-1549. Lo stesso Papa pubblicò alcuni anni dopo la cost. ap. "Ecclesia in Urbe" qua Vicariatus Urbis nova ratione ordinatur, 1 gennaio 1998, «AAS» 90 (1998) 177-193.

⁹ «L'Amministrazione del Vicariato di Roma, organo della Santa Sede dotato di propria personalità giuridica, diventa un'amministrazione distinta dall'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica» (SEGRETERIA DI STATO, rescritto 22 marzo 1990, n. 1). «Il Vicariato di Roma avrà un proprio Regolamento, approvato dal Santo Padre, distinto dal Regolamento Generale della Curia Romana» (*ibid.*, n. 2).

del Vaticano e Curia romana. Il m.p. *Fidelis dispensator et prudens* è esplicito in questo senso:

«1. È istituito il Consiglio per l'Economia, con il compito di sorvegliare la gestione economica e di vigilare sulle strutture e sulle attività amministrative e finanziarie dei Dicasteri della Curia Romana, delle Istituzioni collegate con la Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano».¹⁰

Se venisse confermata questa tendenza con i futuri interventi normativi per la riorganizzazione dell'attività amministrativa degli uffici vicari del Romano Pontefice, dopo che nel secolo scorso la Santa Sede è passata da una considerazione "personale" (organizzazione di persone che aiutano il Romano Pontefice) ad un'altra più "funzionale" (organizzazione di uffici con funzioni predeterminate che vengono affidati a delle persone con la dinamica tipica che va dalla costituzione dell'ufficio alla provvista del titolare dello stesso), e dal punto di vista amministrativo da una certa "commistione" delle risorse e della loro gestione ad una separazione degli ambiti formali dell'ufficio petrino che riguardano la diocesi di Roma e la Curia Romana, nel ventunesimo secolo si prospetta l'inversione di tendenza per quanto riguarda l'amministrazione dello Stato della Città del Vaticano e quella della Curia Romana, che vengono affidate al controllo amministrativo ed economico del Consiglio per l'Economia. Vediamo quindi brevemente quali sono i ruoli dei nuovi organismi previsti dalla riforma messa in atto con il motu proprio del 2014.

2. LA COSTITUZIONE DI NUOVI "ORGANI" CURIALI

Il già citato motu proprio di Papa Francesco, *Fidelis dispensator et prudens*, del 24 febbraio 2014, stabilisce tre nuovi organismi che costituiscono il fulcro della riforma della gestione amministrativa della Santa Sede: il Consiglio per l'Economia, la Segreteria per l'Economia e il Revisore Generale.¹¹

Il **Consiglio per l'Economia** ha funzioni di "vigilanza e sorveglianza" (n. 1) sull'intera amministrazione dei beni di tutti gli enti curiali, delle istituzioni collegate con la Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano. Formato da quindici componenti, otto cardinali o vescovi e sette laici (n. 2), viene dotato di un "coordinatore" (n. 3),¹² che potrà garantire la continuità nell'azione

¹⁰ PAPA FRANCESCO, m.p. "*Fidelis dispensator et prudens*", per la costituzione di una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano [«AAS» 106 (2014) 164-165], n. 1.

¹¹ Sono pochi i commenti a questo motu proprio finora pubblicati, anche perché, come vedremo, richiede il completamento normativo degli Statuti dei diversi organi previsti. Tra i primi pubblicati, cfr. D. ZALBIDEA, *La reorganización económica de la Santa Sede. Balance y perspectivas*, «Ius canonicum» 54 (2014) 221-251.

¹² Primo Coordinatore è stato nominato il Card. Reinhard Marx (cfr. Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede, 8 marzo 2014).

di vigilanza.¹³ Pare che questo organismo venga a sostituire il Consiglio di cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede, previsto dagli art. 24 e 25 della cost. ap. *Pastor Bonus*, che era stato voluto da Giovanni Paolo II nel 1981¹⁴ per fronteggiare le difficoltà di bilancio che incontrava l'amministrazione dei beni destinati al governo della Chiesa universale.¹⁵ Non dotato di una struttura permanente, il Consiglio dei cardinali aveva diradato le riunioni e incontrava diverse difficoltà di attuazione della sua funzione di consulenza al Romano Pontefice, tanto per le distanze che dovevano percorrere i suoi membri per poter riunirsi, che hanno portato a non convocarlo più di una volta all'anno, quanto per la scarsità di tempo per studiare i documenti e chiedere delucidazioni ad altri organi curiali, ecc. Il nuovo Consiglio, strutturato con gli uffici permanenti di Coordinatore, Vice-coordinatore e Prelato Segretario, viene dotato di un organigramma in grado di superare le difficoltà del predecessore.

La **Segreteria per l'Economia** è un nuovo dicastero della Curia romana (n. 4) che si aggiunge agli altri stabiliti dall'art. 2 § 1 PB. «Risponde direttamente al Santo Padre» (n. 5). Alla Segreteria viene affidato «il controllo economico», «la vigilanza sugli Enti», «le politiche e le procedure relative agli acquisti e all'adeguata allocazione delle risorse umane» (n. 5). Il legislatore riassume tutte le sue funzioni in questa frase: «La competenza della Segreteria si estende pertanto a tutto ciò che in qualunque maniera rientra nell'ambito in oggetto» (n. 5), che costituisce una formula più ampia del semplice "controllo" o "vigilanza" e che potrebbe essere interpretata nel senso di instaurare un organismo parallelo alla Segreteria di Stato per quanto riguarda le questioni economiche della Santa Sede.¹⁶

Il terzo organismo previsto dal motu proprio *Fidelis dispensator et prudens*

¹³ È stato nominato anche un "vice-coordinatore" del Consiglio, il Signor Joseph F.X. Zahra (cfr. Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede, 8 marzo 2014) e un Prelato Segretario, mons. Brian Ferme (cfr. Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede, 22 marzo 2014). Così il Consiglio viene dotato di una struttura permanente in grado di superare alcuni dei problemi che aveva incontrato il Consiglio dei Cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede, previsto dagli art. 24 e 25 PB, come spieghiamo nel testo.

¹⁴ Cfr. GIOVANNI PAOLO II, chirografo *Comperta habentes*, 31 maggio 1981, «AAS» 73 (1981) 545-546.

¹⁵ Cfr. A. PERLASCA, *Consejo de Cardenales para el estudio de los problemas organizativos y económicos de la Santa Sede*, in J. Otaduy, A. Viana, J. Sedano (coords.), *Diccionario general de Derecho canónico (DGDC)*, II, p. 576-577.

¹⁶ Il prof. Zalbidea ha paragonato questa struttura a quella tipica delle diocesi: il Consiglio per l'economia verrebbe ad essere l'analogo del Consiglio per gli affari economici e la Segreteria per l'economia quello dell'economista o dell'ufficio amministrativo. Il Consiglio realizzerebbe la direzione della strategia economica della Curia, e la Segreteria l'applicazione pratica delle politiche economiche e finanziarie: cfr. D. ZALBIDEA, *La reorganización económica de la Santa Sede. Balance y perspectivas*, «Ius canonicum» 54 (2014) 226.

è l'ufficio del **Revisore Generale**, che svolge la revisione contabile degli enti (n. 7) sottoposti al controllo del Consiglio per l'economia (*audit* interno). Forse assumerà una parte delle funzioni svolte finora dalla Prefettura per gli Affari economici, quelle descritte dall'art. 178 § 1 PB: «Esamina le relazioni circa lo stato patrimoniale ed economico, nonché i bilanci consuntivi e preventivi delle amministrazioni di cui all'art. 176, controllando, se lo ritiene opportuno, scritture contabili e documenti». Queste funzioni sarebbero estese anche alle attività amministrative e finanziarie dello Stato della Città del Vaticano, non comprese esplicitamente tra gli enti elencati dall'art. 176 PB.¹⁷

La migliore comprensione della struttura così tratteggiata dalla nuova norma di Papa Francesco richiederà un poco di tempo. Al momento presente (dicembre 2014), non è stato ancora adempiuto quanto richiesto dal n. 8 dello stesso m.p. *Fidelis dispensator et prudens*: «Il Cardinale Prefetto è responsabile della stesura degli Statuti definitivi del Consiglio per l'Economia, della Segreteria per l'Economia e dell'ufficio del Revisore Generale. Gli Statuti saranno presentati *quam primum* all'approvazione del Santo Padre». La norma si riferisce necessariamente al Prefetto della Segreteria per l'Economia, incarico ricoperto dal Card. Pell. Per ora, quindi, vi è la struttura, gli organi, ma non sono state determinate ancora le funzioni di ciascuno di essi.

3. EVOLUZIONE RECENTE DELL'ORGANIZZAZIONE ECONOMICA

Nel mese di luglio del 2014 vi sono stati ulteriori interventi che sembrano indicare la linea in cui si muove la preparazione degli Statuti richiesti al Prefetto Cardinale Pell. Il più significativo, per il momento, è stato operato con un motu proprio pontificio, datato 8 luglio 2014, con il quale la Segreteria per l'Economia ha assunto la Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA).¹⁸

Il Cardinale Prefetto ha tenuto una conferenza stampa¹⁹ il giorno dopo

¹⁷ Il testo della norma della *Pastor bonus* fa riferimento alle «Amministrazioni che dipendono dalla Santa Sede, o che ad essa fanno capo, quale che sia l'autonomia di cui possano godere». I contorni del termine "Santa Sede" sono difficili da precisare. Cfr., in proposito, F. SALERNO, *Sede Apostolica o Santa Sede e Curia Romana*, in *La curia romana nella cost. ap. "Pastor bonus"*, Città del Vaticano 1990, p. 45-82.

¹⁸ Cfr. PAPA FRANCESCO, m.p. *Trasferimento della Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica alla Segreteria per l'Economia*, 8 luglio 2014, «AAS» 106 (2014) 618-620. Con questa norma vengono modificati gli art. 172 e 173 PB, e sono abrogati gli art. 174 e 175 PB. Inoltre, il Prefetto della Segreteria per l'Economia istituirà una "Commissione tecnica" per facilitare il trasferimento dei compiti (art. 4). Cfr. D. ZALBIDEA, *Comentario a la Carta Apostólica en forma de "Motu Proprio" del Sumo Pontífice Francisco. Transferencia de la sección ordinaria a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica a la Secretaría de Asuntos Económicos*, «Ius Canonicum» 54 (2014) 783-790.

¹⁹ Vedi <http://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2014/07/09/0509/01131-1.html>.

(9 luglio 2014) nella quale ha spiegato che il trasferimento della Sezione Ordinaria dell'APSA consentirà «alla Segreteria per l'Economia di esercitare le proprie responsabilità di controllo economico e vigilanza sulle agenzie della Santa Sede, comprese le politiche e le procedure degli acquisti e la distribuzione adeguata delle risorse umane». Spiegava anche che l'APSA concentrerà la sua attività nel «ruolo di Tesoreria della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano», stabilendo «rapporti stretti con tutte le principali banche centrali (...) per continuare a garantire la liquidità e la stabilità finanziaria della Santa Sede».

In occasione della conferenza stampa, il Cardinale Pell ha fatto riferimento ad altre “questioni”, «il Fondo Pensioni, i Media Vaticani e lo IOR, che devono essere affrontate con urgenza».

- Per la questione del Fondo Pensioni, «il Consiglio per l'Economia ha nominato un comitato tecnico per studiare la situazione del Fondo Pensioni e formulare proposte al Consiglio per l'Economia entro la fine del 2014».²⁰

- Per quanto riguarda i *media*, è «stato nominato un comitato per proporre una riforma». «Gli obiettivi sono di adeguare i media della Santa Sede alle nuove tendenze di consumo dei media, di migliorarne il coordinamento e di raggiungere progressivamente e sensibilmente risparmi finanziari considerevoli».²¹

- Infine, il Cardinale ha fatto riferimento anche all'Istituto per le Opere di Religione (IOR): «Dopo la conferma della missione dello IOR da parte del Santo Padre il 7 aprile 2014 e sotto la guida del Segreteria per l'Economia e del Consiglio per l'Economia, lo IOR ha annunciato il piano per la prossima fase di sviluppo».²² Negli ultimi tempi sono state esaminate le posizioni di

²⁰ Informava anche che il comitato sarà «guidato dal Segretario Prelato del Consiglio, Monsignor Brian Ferme. Quattro esperti laici contribuiranno con la loro esperienza professionale e competenza: Bernhard Kotanko (Austria), Andrea Lesca (Italia), Antoine de Salins (Francia), Prof. Nino Savelli (Italia). In aggiunta, ci saranno i rappresentanti del Consiglio per l'Economia, della Segreteria di Stato e del Fondo Pensioni».

²¹ I membri del comitato sono i seguenti: «*Esperti senior internazionali*: Lord Christopher Patten (UK, fungerà da presidente del comitato), Gregory Erlandson (USA), Daniela Frank (Germania), Padre Eric Salobir OP (Francia), Leticia Soberon (Spagna, Messico) e George Yeo (Singapore). *Personale Vaticano*: Monsignor Paul Tighe (Segretario del Pontificio Consiglio delle Comunicazioni Sociali, fungerà da segretario del comitato), Giacomo Ghisani (Radio Vaticana), Monsignor Carlo Maria Polvani (Segreteria di Stato), Monsignor Lucio Adrián Ruiz (Internet Service del Vaticano) e Prof. Giovanni Maria Vian (L'Osservatore Romano)».

²² Ha precisato inoltre che «nel corso dei prossimi tre anni, gli Statuti dello IOR saranno rivisti e le attività saranno ridisegnate, seguendo tre priorità strategiche: 1. Rafforzare il business dello IOR; 2. Spostare gradualmente la gestione del patrimonio a un nuovo e centrale Vatican Asset Management (VAM), al fine di superare la duplicazione degli sforzi in questo campo tra le istituzioni Vaticane; 3. Concentrare le attività dello IOR sulla consulenza finanziaria e sui servizi di pagamento per il clero, le congregazioni, diocesi e impiegati laici del Vaticano».

18.000 “clienti”. Già nel mese di maggio, Papa Francesco aveva dichiarato, in una risposta a un giornalista sull’aereo che lo riportava da Terra Santa: «credo che a questo punto sono stati chiusi più o meno 1.600 conti, di persone che non avevano diritto ad avere un conto allo IOR». ²³ Viene quindi ribadita l’utilità dell’istituto, il cui scopo è «di provvedere alla custodia e all’amministrazione dei beni trasferiti o affidati all’Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione e carità. L’Istituto può accettare beni da parte di enti e persone della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano. Lo IOR si sforza di servire la missione globale della Chiesa Cattolica proteggendo e facendo crescere il patrimonio e assicurando la fornitura di servizi di pagamento in tutto il mondo per la Santa Sede e le entità correlate, gli ordini religiosi, le altre istituzioni cattoliche, il clero, i dipendenti della Santa Sede così come i corpi diplomatici accreditati». ²⁴

Nella conferenza stampa del 9 luglio 2014, il Cardinale Prefetto della Segreteria per l’Economia «ha anche annunciato la creazione di un piccolo Project Management Office (PMO), guidato da Danny Casey, già Business Manager dell’Arcidiocesi di Sydney, per implementare e introdurre alcuni dei cambiamenti proposti, iniziando con il trasferimento della Sezione Ordinaria dell’APSA alla Segreteria per l’Economia». Questa notizia aggiunge un nuovo elemento all’organizzazione interna della Segreteria, un “ufficio” specificamente incaricato di portare avanti i cambiamenti proposti.

Al giorno d’oggi, quindi, pare che la Segreteria per l’Economia si strutturerà in due Sezioni, una di controllo e vigilanza, e l’altra amministrativa, più un ufficio. Secondo notizie date in un bollettino della Segreteria stessa pubblicato a fine settembre, ²⁵ la divisione dei compiti all’interno delle competenze della Segreteria rimarrebbe più o meno così:

- La Sezione di Controllo e Vigilanza
 - «- promuove l’attuazione delle politiche, dei sistemi e delle procedure di gestione economica;
 - revisiona e approva i bilanci preventivi e consuntivi delle Amministrazioni e li consolida;
 - controlla le operazioni delle Amministrazioni attraverso l’analisi dei risultati».
- La Sezione amministrativa
 - «- gestisce e supervisiona l’amministrazione degli immobili;
 - implementa le procedure di appalto e di acquisto;
 - amministra i sistemi e le procedure di gestione del personale;

²³ <http://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2014/05/27/0387/00874.html>.

²⁴ Così lo spiega nel suo sito internet istituzionale: www.ior.va/it-it/cosèloior.aspx.

²⁵ Cfr. SEGRETERIA PER L’ECONOMIA, *Bollettino*, 26 settembre 2014 (n. 3), p. 1.

- assiste il Fondo Pensioni e il FAS [Fondo di Assistenza Sanitaria]».
- L'Ufficio del Prefetto
 - «- assiste il Cardinale Prefetto nell'amministrazione e nella supervisione della Segreteria;
 - sviluppa le nuove politiche e le procedure per la valutazione del Prefetto e del Consiglio per l'economia e controlla l'attuazione di esse da parte di ogni Sezione ed ente menzionato negli Statuti della SPE [Segreteria per l'Economia];
 - assiste il Segretario di ogni Sezione nello svolgimento delle proprie responsabilità;
 - sovrintende i processi di assunzione dello staff, la gestione dei dipendenti e le loro prestazioni nella Segreteria;
 - fornisce un supporto amministrativo agli uffici della Segreteria».
 - Comprende inoltre «l'Area di Project Management, che gestisce le attività progettuali della Segreteria, e il suo organico è principalmente costituito da personale distaccato della Curia e da consulenti/collaboratori esterni con incarichi temporanei».

Nella stessa conferenza stampa, prospettando il futuro dello IOR, il Cardinale Pell ha annunciato «un nuovo e centrale Vatican Asset Management (VAM), al fine di superare la duplicazione degli sforzi in questo campo tra le istituzioni Vaticane». Non ci sono altre notizie su questo nuovo istituto che pare profilarsi come un organo consultivo per garantire il coordinamento dell'amministrazione dei diversi beni patrimoniali, finanziari ed economici. Per il momento non è dato sapere altro su questo particolare.

Infine, il citato Bollettino della Segreteria per l'Economia del 26 settembre 2014 (n. 3) annunciava anche una "nuova Tesoreria centrale", anche se non spiegava se si trattasse di un nuovo ufficio della Curia, di una trasformazione di qualche ufficio già esistente, oppure di un ufficio interno alla Segreteria stessa.²⁶ A dicembre del 2014, non risulta la costituzione dell'ufficio, ma nel nuovo *Bollettino* del 12 dicembre viene riportato quanto segue: «Il Consiglio per l'Economia ha presentato al Santo Padre e al Consiglio dei Cardinali le sue raccomandazioni per il rafforzamento del ruolo e della *governance* dell'APSA, focalizzandola come Tesoreria Centrale della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano».²⁷ Pare, quindi, che la nuova Tesoreria risulti da una trasformazione ulteriore dell'APSA che, come dicevo, per il momento non è stata ancora definita.

²⁶ «All'inizio di questo mese, nella riunione del Consiglio per l'Economia, è stato costituito un gruppo di lavoro finalizzato alla realizzazione di una nuova Tesoreria Centrale. Il Consiglio per l'Economia si è impegnato a concludere il lavoro per la fine del 2014» (SEGRETARIA PER L'ECONOMIA, *Bollettino*, 26 settembre 2014 (n. 3), p. 2).

²⁷ SEGRETARIA PER L'ECONOMIA, *Bollettino*, 12 dicembre 2014 (n. 5), p. 2.

4. NUOVI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO CANONICO E LEGISLAZIONE DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

Dal punto di vista giuridico, la riorganizzazione prospettata e parzialmente attuata nel senso finora descritto pone una questione di “fonti” tra l’ordinamento canonico e quello dello Stato Vaticano. Come abbiamo più volte ribadito, la riforma curiale in materia di organizzazione economica e finanziaria coinvolge anche la Città del Vaticano, richiamandosi implicitamente all’art. 3.1 della Legge fondamentale dello Stato,²⁸ che stabilisce che il potere legislativo è esercitato da una Commissione apposita, «salvi i casi che il Sommo Pontefice intenda riservare a Se stesso», e alla Legge n. II sulle fonti del diritto²⁹ che al suo primo articolo stabilisce come fonti principali dello Stato «le leggi emanate per la Città del Vaticano dal Sommo Pontefice o da altra autorità da lui delegata».

Ma dalla Legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010 emanata dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, per volontà espressa del legislatore, alcune norme “civili” vaticane entrano anche a far parte dell’ordinamento canonico. In effetti, lo stesso giorno della promulgazione della Legge vaticana è stata pubblicata anche una Lettera Apostolica in forma di “motu proprio”³⁰ nella quale Benedetto XVI, oltre ad istituire l’Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), stabiliva che «la suddetta Legge dello Stato della Città del Vaticano e le sue future modificazioni abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede». Questa innovazione nelle fonti di produzione normativa sembra essere una conseguenza della firma dell’accordo monetario con l’Unione Europea³¹ per rinnovare quello che era stato firmato dieci anni prima con l’Italia, per conto della stessa Unione,³² in occasione del lancio dell’euro.

In questo caso, la legislazione di questo Stato peculiare, lo Stato della Città del Vaticano, strumentale se si vuole alla esistenza e alla sovranità della Santa Sede, modifica l’ordinamento della Chiesa; e non soltanto per un atto isolato, bensì con la previsione che ciò avvenga per tutte le «future modificazioni», dando così origine ad un nuovo “centro” di produzione di norme canoniche.

²⁸ 26 novembre 2000, «AAS Suppl.» 71 (2000) 75-83.

²⁹ 7 giugno 1929, «AAS Suppl.» 1 (1929) 5-13.

³⁰ «AAS» 103 (2011) 7-8.

³¹ Cfr. *Convenzione Monetaria tra l’Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano*, del 17 dicembre 2009, «AAS» 102 (2010) 60-65.

³² Cfr. *Convenzione monetaria tra la Repubblica Italiana, per conto della Comunità Europea, e lo Stato delle Città del Vaticano e per esso la Santa Sede*, del 29 dicembre 2000, «Gazzetta ufficiale delle Comunità europee» 25.10.2001, C/299.

5. GESTIONE, CONTROLLO E VIGILANZA

Nei documenti destinati alla ristrutturazione dell'area economica e finanziaria della Curia Romana compaiono spesso i termini "gestione", "controllo" e "vigilanza". Questi termini non sono definiti da nessuna norma, ma la loro più precisa identificazione potrebbe aiutare a comprendere meglio i contorni giuridici e le concrete responsabilità che ciascuno di essi comporta.³³

Rifacendosi ad una semplice lettura dei termini stessi nei testi legali, l'impressione è che la gestione riguardi i compiti di amministrazione in senso proprio e le attività che servono a portarla a termine e a "muovere" gli "assets": acquisti, investimenti, pagamenti, ecc. Il controllo sembrerebbe riferirsi alla possibilità di essere costantemente informati e di intervenire su un concreto patrimonio: sarebbe la posizione "tipica legale" dell'amministratore di beni ecclesiastici che può controllare il patrimonio che gli è stato affidato. Infine, la vigilanza dovrebbe riguardare la capacità di prendere conoscenza e di indirizzare gli interventi che vengono posti nei confronti di un determinato patrimonio dal di fuori dei compiti amministrativi sul patrimonio stesso.³⁴

Dal punto di vista giuridico, della responsabilità dei soggetti nello svolgimento dei diversi ruoli relativi a un patrimonio, in estrema sintesi potrebbe dirsi che il gestore risponde per la realizzazione dei singoli atti, chi controlla risponde anche per gli atti di "indirizzo", di "governo", di assegnazione delle risorse, di organizzazione interna, ecc. E dato il compito di controllo affidatogli dall'ordinamento risponde anche per le conseguenze degli interventi gestionali che fanno capo al suo controllo. Chi svolge funzioni di vigilanza, invece, viene informato periodicamente sull'andamento della gestione e dell'amministrazione e ha la possibilità di indirizzare il controllo sulla gestione, di prevenire interventi imprudenti, ecc., ma non può partecipare alla gestione stessa o all'amministrazione.³⁵ Soltanto in casi eccezionali, previsti

³³ Abbiamo abbozzato la questione nei confronti della responsabilità del vescovo diocesano nell'amministrazione del patrimonio della sua diocesi e nella vigilanza su quelli delle persone giuridiche pubbliche a lui soggette in J. MIÑAMBRES, *La responsabilità nella gestione dei beni ecclesiastici dell'ente diocesi*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di J.I. Arrieta, Venezia 2007, p. 71-86.

³⁴ Queste distinzioni non sono molto presenti nella dottrina canonica, anzi è frequente usare i termini "controllo" e "vigilanza" quasi come sinonimi: cfr. tra gli ultimi, U RHODE, *Control amministrativo*, in J. Otaduy, A. Viana, J. Sedano (coords.), *Diccionario general de Derecho canónico (DGDC)*, II, Pamplona 2012, p. 710-713; F. FABENE, *Vigilancia (derecho y deber de)*, *ibid.*, VII, p. 902-905.

³⁵ Gli amministrativisti distinguono anche fra la «vigilanza spettante al titolare di un ufficio su altri uffici, normalmente al primo subordinati» e la «vigilanza su enti (categorie di enti), per i quali non si può spesso parlare di una reale subordinazione» (S. VALENTINI, Vi-

dalla legge, può intervenire mediante l'esonero dall'incarico di qualche amministratore, o mediante la supplenza della negligenza di qualcun altro. Ma la vigilanza non può mai diventare gestione.

Nei nuovi "organismi" della Curia Romana, soprattutto nella Segreteria per l'Economia, l'assegnazione dei ruoli non pare rispettare sempre la distinzione di compiti e di responsabilità tra chi gestisce e chi deve vigilare. Il modo stesso di descrivere le future competenze da parte della Segreteria nel suo Bollettino lascia intendere che il dicastero, ad esempio, "gestisce e supervisiona l'amministrazione degli immobili", ma anche "controlla le operazioni delle Amministrazioni attraverso l'analisi dei risultati" e ha una Sezione di Controllo e Vigilanza. In realtà, tralasciando adesso la questione della designazione dei compiti e la possibile identificazione tra controllo e vigilanza, pare che la nuova Segreteria si ponga allo stesso tempo come gestore e come esercente funzioni di vigilanza sulla gestione. Ora, principio di buon senso nella gestione dei patrimoni è che chi gestisce venga controllato da qualcuno che non partecipa alla gestione. Altrimenti, se chi vigila partecipa alla gestione del patrimonio sul quale deve vigilare, la struttura appare viziata da conflitto di interesse, se così lo si vuole chiamare, e soprattutto il vigilante si prende la responsabilità della gestione, perché in fondo dipende da lui. E se la Segreteria per l'Economia fa riferimento direttamente al Santo Padre³⁶ si potrebbe concludere che il Romano Pontefice in persona, l'ufficio di Romano Pontefice, debba rispondere per gli atti di gestione sul patrimonio della Santa Sede.

Lo sviluppo normativo statutario demandato dal motu proprio offrirà l'occasione per definire meglio i ruoli di ciascun organo e forse anche per individuare la funzioni di "indirizzo", di "gestione", di "controllo" e di "vigilanza" e pensare al modo migliore di distribuirle all'interno dell'organizzazione curiale, in modo da garantire il miglior uso delle risorse, ma anche la possibilità di svolgimento imparziale dei ruoli di vigilanza e l'assunzione delle responsabilità da parte dell'organo che esercita ciascun compito.

6. COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ DEI DICASTERI

La cost. ap. *Pastor bonus*, all'art. 41 § 1, affida alla Prima Sezione della Segreteria di Stato il ruolo di coordinare i lavori tra i dicasteri della Curia, senza pregiudizio della loro autonomia. Per il contesto della norma, si desume che il legislatore stava pensando soprattutto al coordinamento dei "lavori" appunto, cioè delle singole questioni che sono sottoposte agli organi vicari

gilanza (diritto amministrativo), in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano 1993, p. 703). In questo senso si pensi alla "vigilanza" delle *Authorities* sulle attività loro sottoposte, nell'ambito del nostro studio, l'Autorità di Informazione Finanziaria.

³⁶ «Risponde direttamente al Santo Padre» (PAPA FRANCESCO, m.p. "*Fidelis dispensator et prudens*", n. 5).

che compongono la Curia. Non si fa riferimento ad alcun compito di “coordinare” la gestione delle risorse. E difatti, gli art. 174 e 178 PB, riguardanti le funzioni della Sezione Ordinaria dell’Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica e quelle della Prefettura degli Affari Economici, sembrerebbero delineare una struttura di gestione molto autonoma per ciascuno degli enti della Curia e, in generale, della Santa Sede.

Per cause che sarebbe lungo esporre (dalla complessità crescente della vita finanziaria nelle società moderne alla difficoltà per venire a conoscenza di talune operazioni gestionali e finanziarie, da impegni internazionali assunti in trattati o accordi firmati anche dalla Santa Sede alla crisi economica e finanziaria che si protrae ormai dal 2008, ecc.), l’esperienza degli ultimi anni ha manifestato come un qualche coordinamento di indirizzo in materia economica e finanziaria possa tradursi in una migliore gestione delle risorse.

Il problema che si pone riguarda il “come”: come eseguire un coordinamento efficace senza intaccare l’autonomia degli enti coordinati? Nei confronti dell’uso delle risorse materiali pare che questa sia la domanda cui si tenta di rispondere con i cambiamenti in corso. Perciò pare opportuno non perdere di vista questa esigenza di coordinamento al momento di emettere un giudizio sulle nuove strutture dell’organizzazione economica della Curia. Dal punto di vista del legislatore, conviene non dimenticare le differenze riportate sopra tra gestione, controllo e vigilanza, per evitare di negare nei fatti l’autonomia dei diversi enti. Il coordinamento è principalmente un’attività e perciò dipenderà in buona misura dalle prassi instaurate nei diversi organi coinvolti. Tuttavia, l’organizzazione della Curia deve porsi in modo tale da favorirlo anche nella sfera economica e finanziaria.³⁷

CONCLUSIONI

1. I cambiamenti avvenuti nella organizzazione economica della Curia Romana riflettono simultaneamente la volontà di unificare il più possibile la gestione dei beni, sia di titolarità della Santa Sede e degli organismi che compongono la Curia o sono ad essa collegati, sia anche quelli che fanno riferimento diretto allo Stato della Città del Vaticano. Con questo indirizzo unificatore ci si ripropone di ottenere maggiore efficienza e più trasparenza nella gestione, e migliorare la possibilità e la capacità di vigilare sull’operato dei singoli enti.

2. Un nuovo modo di comprendere il rapporto tra Santa Sede, Curia romana e Stato vaticano sembra scaturire dal fatto che si affida allo Stato la

³⁷ Per alcuni aspetti delle ricadute organizzative e attuative del coordinamento, cfr. J. MIÑAMBRES, *Principi di organizzazione del governo patrimoniale delle entità ecclesiastiche*, in “*Recte sapere*”. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre, a cura di G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi, Torino 2014, vol. I, p. 454-466

competenza per emanare leggi in materie economiche e finanziarie con applicazione immediata anche nella Curia, nell'ordinamento canonico. Questa nuova impostazione dei rapporti tra le fonti potrebbe essere attuazione di un principio canonico riguardante i beni temporali che comporta l'asservimento delle risorse e delle attività gestionali ai fini istituzionali della Chiesa, in modo che soltanto è legittimo adoperare tali beni in quanto non sia possibile adempiere la missione affidata da Cristo senza di essi. Questo principio porta, in generale, a relegare ad una considerazione strumentale tutto quello che riguarda la gestione dei beni. E visto che la Santa Sede è dotata dello "strumento" Stato vaticano, affidare ad esso la legislazione sulla gestione dei beni temporali potrebbe essere interpretato come una manifestazione della strumentalità dei beni stessi.

3. I maggiori controlli e le diverse istanze cui viene affidata la "vigilanza" sulla gestione dei beni della Santa Sede (Consiglio per l'Economia, Segreteria per l'Economia, AIF, ecc.) potrebbero portare ad una maggiore responsabilità del Romano Pontefice stesso nella gestione dei beni della Santa Sede e, in qualche caso, anche dei beni ecclesiastici in generale. Il maggiore controllo e vigilanza esercitato da istanze vicarie (il Consiglio, la Segreteria e il Revisore) o indipendenti (AIF) potrebbe essere fatto risalire alla responsabilità del Pontefice che nomina i membri di tali organismi, che può rimuoverli, e che viene da essi (almeno da quelli vicari) costantemente informato. Nel modo di impostare le responsabilità civili in alcuni ordinamenti, questo collegamento diretto tra gli organi della Curia e il Romano Pontefice potrebbe essere sufficiente per fondare la richiesta di indennizzi al Papa per tutti gli atti di gestione dei beni della Santa Sede. Il discorso potrebbe essere ampliato a tutti i beni ecclesiastici qualora si ritenesse che il controllo e la vigilanza sulle Congregazioni che devono "ordinare" tutto quello che riguarda l'amministrazione dei beni temporali della Chiesa possa dare titolo per chiedere direttamente alla Santa Sede quanto dovuto da qualsiasi ente ecclesiastico. In fase di redazione degli Statuti sarà utile tenere presenti questi problemi eventuali che potrebbero porsi in alcuni ordinamenti.³⁸

4. Il compito di coordinamento tra i diversi dicasteri della Curia era affidato dalla *Pastor bonus* alla Prima Sezione della Segreteria di Stato (cfr. art. 41). La descrizione normativa della nuova Segreteria per l'Economia, che

³⁸ A volte, la definizione stessa degli strumenti adoperati deve essere accurata in questo senso. Quando, ad esempio, si definisce il contenuto del "bilancio consolidato" in funzione di controllo da parte della Segreteria per l'Economia, esiste il rischio reale che la Segreteria sia chiamata in causa per risarcire i debiti delle entità controllate. E se viene chiamata in causa la Segreteria, ci vuole poco per rifarsi anche all'ufficio del Romano Pontefice direttamente.

da una parte è un dicastero,³⁹ ma dall'altra risponde direttamente al Santo Padre,⁴⁰ potrebbe dare origine a difficoltà appunto di coordinamento. Lo stesso genere di difficoltà di coordinamento si potrebbe porre con gli altri nuovi organi, e non soltanto nei confronti della Segreteria di Stato ma anche nel rapporto con altri dicasteri già esistenti come l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica o la Prefettura degli Affari Economici. Tutto fa supporre che nella nuova struttura curiale queste difficoltà "prospettate" saranno affrontate e, per quanto possibile, risolte.

³⁹ Cfr. PAPA FRANCESCO, m.p. "*Fidelis dispensator et prudens*", n. 4.

⁴⁰ Cfr. PAPA FRANCESCO, m.p. "*Fidelis dispensator et prudens*", n. 5.