

RIORGANIZZAZIONE DEI COMPITI ECONOMICI E FINANZIARI DELLA SEGRETERIA DI STATO ¹

REORGANIZATION OF THE ECONOMIC
AND FINANCIAL TASKS OF THE SECRETARIAT OF STATE

JESÚS MIÑAMBRES

SOMMARIO: 1. Riorganizzazione degli organismi della Curia Romana. – 2. Compiti di gestione e di vigilanza. – 3. Titolarità e gestione delle risorse. – 4. Controllo e vigilanza. – 5. Trasparenza ed efficienza.

CON la norma del motu proprio “Una migliore organizzazione” circa alcune competenze in materia economica e finanziaria, datata il 26 dicembre 2020, resa pubblica il 28 successivo e promulgata mediante l’inserzione ne «L’Osservatore Romano» della stessa data, Papa Francesco ha inteso «assicurare una gestione trasparente ed efficiente e una chiara separazione di competenze e funzioni», mediante un intervento teso a istaurare una «migliore organizzazione dell’amministrazione, dei controlli e della vigilanza sulle attività economiche e finanziarie della Santa Sede» (*proemio*). La lettera apostolica è stata presentata al pubblico come un «passo importante nella riforma della Curia [Romana]». ²

Due sono quindi gli aspetti principali della norma: da una parte, riorganizzare alcuni uffici della Curia romana attribuendo a ciascuno specifiche competenze; dall’altra parte, perimetrare meglio le funzioni di gestione e di vigilanza in modo che rimangano separate in soggetti diversi. ³

minambres@pusc.it, Ordinario di Diritto patrimoniale Canonico, Pontificia Università della Santa Croce, IT.

Contributo sottoposto a doppia revisione anonima (*double-blind peer review*).

¹ Vedi il testo dei motu proprio nella sezione “Documenti”.

² Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede sul Motu Proprio “Una migliore organizzazione”, 28.12.2020 (<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2020/12/28/0694/01625.html>, consultato 15 giugno 2021).

³ Su questo punto, vedi le riflessioni di M. RIVELLA, *Summa divisio delle competenze come prima regola dell’amministrazione dei beni della Santa Sede*, in *Diritto canonico e culture giuridiche nel centenario del Codex iuris canonici del 1917*, a cura di J. Miñambres, Roma, EDUSC, 2019, pp. 377-383.

1. RIORGANIZZAZIONE DEGLI ORGANISMI DELLA CURIA ROMANA

Sicuramente collegata con eventi di cronaca rilevanti e scandalosi,⁴ la decisione del legislatore di accentrare la gestione di fondi diversi in capo all'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA) conferma la tendenza che si veniva osservando già dal 2014 verso l'unificazione di compiti amministrativi e di vigilanza in mano a pochi soggetti.⁵ Il motu proprio mette in mano all'APSA la titolarità e la gestione dei beni prima facenti capo alla Segreteria di Stato, e attribuisce alla Segreteria per l'Economia un compito di controllo *ad hoc* su tali beni (art. 1).

La nuova norma rinnova la sistemazione di competenze e rapporti reciproci tra la Segreteria di Stato (e più specificamente il suo Ufficio Amministrativo), l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica e la Segreteria per l'Economia. Ma chiama in causa anche esplicitamente altri enti della Curia Romana, e concretamente il Consiglio per l'Economia e l'Ufficio del Revisore Generale, nonché un organismo di difficile inquadramento come è l'Autorità di Sorveglianza e Informazione Finanziaria. A sua volta, mediante il rinvio all'art. 1 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia, l'art. 3 §1 del motu proprio coinvolge nella riorganizzazione tutte le amministrazioni «dei dicasteri della Curia Romana, delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e delle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, indicati nell'elenco allegato al presente Statuto».⁶ L'elenco è in aggiornamento permanente e non è di facile reperibilità al pubblico⁷ ma evidentemente contiene quasi tutti gli enti che hanno una qualche rilevanza economica o finanziaria nella Curia Romana e nello Stato della Città del Vaticano, e inoltre aggiunge altri soggetti di natura diversa come fondazioni, qualche ospedale, ecc. (in questo momento contiene 120 "enti o amministrazioni" divisi in quattro "segmenti").

Il cambiamento organizzativo più rilevante è quello che si esprime nelle

⁴ Intendiamo la vicenda dell'immobile londinese sollevata nel 2019 dal pubblico ministero del tribunale dello Stato della Città del Vaticano dopo segnalazioni pervenute dall'Ufficio del Revisore Generale e dall'allora Autorità d'Informazione Finanziaria che riguardava proprio un investimento fatto con procedure poco chiare dall'Ufficio Amministrativo della Segreteria di Stato.

⁵ Avevamo accennato già a questa tendenza in J. MIÑAMBRES, *Riorganizzazione economica della Curia Romana: considerazioni giuridiche "in corso d'opera"*, «Ius Ecclesiae» 27 (2015), pp. 141-155.

⁶ Art. 1 §1 Statuto Consiglio per l'Economia, del 22 febbraio 2015, «Communicationes» 47 (2015), pp. 25-44. Vedi il testo con un nostro breve commento in «Ius Ecclesiae» 27 (2015), pp. 482-503.

⁷ Come si sa, lo Statuto è stato promulgato mediante «affissione nel Cortile di San Damaso», espressione dal "sapore un poco antico", ma forma tradizionale di promulgazione degli atti che interessano la Curia Romana.

parole dell'art. 1 §1 quando si spiega che la Segreteria per l'Economia «d'ora in avanti svolgerà anche la funzione di Segreteria Papale per le materie economiche e finanziarie». Già dalla sua erezione come dicastero della Curia Romana mediante il motu proprio *Fidelis dispensator et prudens* (2014),⁸ la Segreteria per l'Economia appariva come anello di coordinamento tra il Romano Pontefice e gli enti della Curia e dello Stato Vaticano. Almeno questa era l'interpretazione possibile del fatto che «la Segreteria risponde direttamente al Santo Padre» (n. 5). Poi, gli Statuti dell'anno successivo dedicavano l'art. 3 ai rapporti tra la Segreteria e gli altri dicasteri della Curia e stabilivano che «la Segreteria agisce in collaborazione con la Segreteria di Stato, la quale ha competenza esclusiva sulle materie afferenti alle relazioni con gli Stati e con gli altri soggetti di diritto pubblico internazionale» (§1). Senza troppe forzature si poteva vedere una Curia con due Segreterie di coordinamento tra il Romano Pontefice e gli altri dicasteri, una, la Segreteria di Stato, per le questioni pastorali del governo della Chiesa universale; l'altra, la Segreteria per l'Economia, per il coordinamento della gestione delle risorse. La nuova designazione come “Segreteria Papale” potrebbe supportare questa interpretazione, che era stata alquanto messa alla prova dall'inserimento della Segreteria per l'Economia tra gli “Uffici” nell'Annuario Pontificio,⁹ non proprio una “fonte di diritto” ma di certo un'espressione della comprensione delle norme organizzative diffusa tra gli “addetti ai lavori”.¹⁰

La prospettiva appena illustrata ha il vantaggio indubbio di offrire un riferimento chiaro per la gestione e, soprattutto, per il controllo della gestione delle risorse disponibili. Pone però il problema dell'accentramento della responsabilità economica ed eventualmente anche della responsabilità civile.¹¹ E da un'ottica puramente organizzativa solleva la necessità di coordinamento tra le due Segreterie.

2. COMPITI DI GESTIONE E DI VIGILANZA

La “migliore organizzazione” cercata dalla norma riguarda le attività «dell'amministrazione, dei controlli e della vigilanza sulle attività economiche e finanziarie» e punta ad una gestione più efficiente e trasparente delle risorse e a una più chiara separazione di competenze e funzioni (*proemio* del

⁸ Del 24 febbraio, «AAS» 106 (2014), pp. 618-620.

⁹ Cfr. «Annuario Pontificio» 2020, p. 1216.

¹⁰ O almeno indicazione di una “scelta” di sistemazione all'interno dell'organizzazione curiale da parte dell'editore. In questo senso è più sorprendente che compaia nella categoria degli Uffici il Consiglio per l'Economia (cfr. «Annuario Pontificio» 2020, p. 1215).

¹¹ Cfr. J. MIÑAMBRES, *La responsabilità civile degli enti ecclesiastici per danni economici*, in E. Baura, F. Puig (a cura di), *La responsabilità giuridica degli enti ecclesiastici*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, pp. 473-499.

motu proprio che commentiamo). In questa specie di “esposizione dei motivi” che hanno portato alla prospettazione del nuovo assetto organizzativo sono adoperati molti concetti che possono aiutare a capire l’obiettivo cercato dal legislatore: gestione, amministrazione, controllo, vigilanza, efficienza, trasparenza, separazione.

In primo luogo, il rapporto tra “gestione” e “amministrazione”. Ultimamente, la dottrina canonistica ha dibattuto queste nozioni in diversi ambiti¹² e con l’intento precipuo di attribuire responsabilità certe a diversi uffici, soprattutto là dove le norme prevedono la presenza di un economo che affianca l’amministratore. In estrema sintesi, ci pare di poter affermare che i riferimenti alla gestione, termine poco adoperato dal legislatore e principalmente per indicare figure tecniche come la *gestio negotiorum* e altre simili,¹³ riguardino il concreto disbrigo delle faccende che riguardano l’amministrazione (pagamenti, contabilità, ecc.), mentre la nozione di amministrazione tende ad assorbire oltre alla gestione (almeno il controllo della gestione) la presa di decisioni e l’organizzazione delle risorse.

Il testo del motu proprio parla anche di attività di “controllo” e di “vigilanza”. In realtà, molte volte questi due termini si usano come sinonimi, anche in testi legali.¹⁴ Tuttavia, volendo precisare bene i concetti, ci sembra si possa fare una distinzione di grande rilevanza al momento di stabilire le posizioni relative dei diversi soggetti nei confronti delle risorse adoperate: il controllo riguarda più un’attività inserita nella gestione delle cose (controlli di qualità, controlli di resistenza dei materiali, ecc.), mentre la vigi-

¹² Cfr. P. GHERRI, *Amministrazione e gestione dei beni temporali della chiesa: primi elementi di concettualizzazione*, in J. Miñambres (cur.), *Diritto canonico e culture giuridiche nel centenario del Codex iuris canonici del 1917*, Roma, EDUSC, 2019, pp. 385-402; H. PREE, *La responsabilità dell’economista diocesano. Profili canonistici*, «Ephemerides Iuris Canonici» 56 (2016), pp. 195-217; J. MIÑAMBRES, *La responsabilità civile degli enti ecclesiastici per danni economici*, cit.; F. GRAZIAN, *Amministrazione e gestione dei beni nell’Ordinamento canonico*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull’Istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di J. I. Arrieta, Venezia, Marcianum Press, 2007, pp. 61-70.

¹³ Il Codice di Diritto canonico adopera la nozione di *gestiones bonorum* nel can. 285 §4, reso in italiano come “amministrazione dei beni”, per vietare ai chierici «senza la licenza del proprio Ordinario [di intraprendere l’] amministrazione di beni riguardanti i laici». La traduzione italiana del can. 493 affida «al consiglio per gli affari economici [diocesano] predisporre ogni anno, secondo le indicazioni del Vescovo diocesano, il bilancio preventivo delle questue e delle elargizioni per l’anno seguente in riferimento alla gestione generale della diocesi», che rende il latino «rationem apparare questuum et erogationum quae pro universo dioecesis regimine anno venturo praevidentur».

¹⁴ Perfino la struttura interna della Segreteria per l’Economia contiene una sezione per il controllo “e” la vigilanza, congiunzione che potrebbe essere usata sia per confermare la distinzione fra i concetti sia per attribuire contenuto diverso a ciascuno di essi: «La Segreteria ha due sezioni: la sezione per il controllo e la vigilanza; la sezione amministrativa» (art. 4 §2 degli Statuti del 22 febbraio 2015, già citati).

lanza osserva i processi di gestione e i loro risultati dal di fuori. Nella legge generale sull'amministrazione dei beni ecclesiastici, la vigilanza è attribuita all'Ordinario (can. 1276 §1), al quale sicuramente non spetta alcun compito di amministrazione dei beni sui quali deve vigilare. Il vescovo, invece, deve controllare l'operato dell'economista (cfr. can. 494 §3) all'interno delle proprie responsabilità come amministratore del patrimonio della diocesi. In questo senso, i "controlli" potrebbero rientrare nella gestione delle risorse e quindi potrebbero essere interni. La "vigilanza" sull'amministrazione invece dovrebbe essere attribuita sempre ad un organo diverso da quello incaricato della gestione.

Si comprende così l'intento del motu proprio di chiarire la "separazione" di competenze e di funzioni come «punto fondamentale nella riforma della Curia». È evidente che difficilmente si può vigilare se stessi: si può essere prudenti, consultarsi con esperti, controllare parametri tecnici... ma non "vigilarsi". Di fatti, anche nell'uso comune si usa dire di sottoporsi a controlli medici e non di stare sotto vigilanza medica. La legge attribuisce la gestione e l'amministrazione dei fondi che prima facevano capo alla Segreteria di Stato all'APSA, e la vigilanza su tale gestione e amministrazione alla Segreteria per l'Economia. Tuttavia, come dicevamo prima, anche il legislatore a volte usa senza particolare precisione tecnica i diversi termini. In questi argomenti relativi all'uso di determinate espressioni non conviene essere troppo fiscali.¹⁵ A modo di esempio, l'art. 1 di questo stesso motu proprio, che vuole appunto separare funzioni e assegnare compiti diversi all'APSA e alla Segreteria per l'Economia, attribuisce a quest'ultima, oltre alla vigilanza, un compito che denomina di «controllo *ad hoc*» (§1), che probabilmente, a rigore di logica, rientra anche nella funzione di vigilanza.

Come abbiamo già accennato, riguardo ultimo della norma commentata dichiarato nella sua introduzione è la "efficienza" attraverso la "trasparenza" («assicurare una gestione trasparente ed efficiente»). Esso viene presentato come raggiungibile in parallelo alla separazione delle funzioni cui abbiamo già fatto riferimento. Ce ne occuperemo più specificamente un poco più avanti.

¹⁵ Negli ultimi anni è frequente trovare scritti canonistici che adoperano termini presi da esperienze di management di altre realtà che vengono trasposte nella Chiesa per cercare di migliorare l'organizzazione e la giustizia nell'amministrazione dei beni ecclesiastici. Cfr., ad esempio, A. ASTE (a cura di), *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability. La sfida della rendicontazione tra pastorale e contabilità*, Venezia, Marcianum Press, 2019; C. LUTERBACHER, *L'attuale riforma del governo centrale della Chiesa alla luce delle moderne procedure di management e governance*, in *La Chiesa in uscita di Papa Francesco. Spunti per un rinnovo della missione apostolica*, a cura di L. Gerosa, Lugano-Siena, Eupress FTL-Cantagalli, 2018, pp. 127-138; ecc.

3. TITOLARITÀ E GESTIONE DELLE RISORSE

In linea di massima, dall'inizio di quest'anno 2021, molti dei beni intestati alla Segreteria di Stato, probabilmente tutti o quasi tutti, passano nella titolarità dell'APSA (non è dato sapere se vi siano beni diversi da quelli elencati dall'art. 1 §1, che parla esplicitamente di "fondi", "conti", "investimenti" e "partecipazioni"). La titolarità dei beni è particolarmente importante in diritto canonico, dove il legislatore ha ideato un sistema amministrativo peculiare per i beni «appartenenti alla Chiesa universale, alla Sede Apostolica e alle altre persone giuridiche pubbliche» (can. 1257 §1), i cosiddetti "beni ecclesiastici".

Normalmente, i beni della Sede Apostolica fanno capo alla Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica.¹⁶ In questo senso, il motu proprio riconduce alla legge generale i beni adoperati dalla Segreteria di Stato. In questo caso, però, il cambiamento dell'intestazione dei beni non modifica la loro natura perché in realtà non cambia la titolarità della Sede Apostolica che li qualifica canonicamente "ecclesiastici".

Talvolta, la modifica della titolarità di beni o diritti può non essere possibile;¹⁷ molte altre volte non è conveniente.¹⁸ Prevedendo queste difficoltà, l'art. 1 §3 esige che il Segretario di Stato munisca di «procura generale ad agire a nome e per conto della Segreteria di Stato» il Presidente dell'APSA. Con tale procura, il Presidente dell'APSA acquista la competenza per l'amministrazione ordinaria e straordinaria "in via esclusiva" dei conti correnti bancari, dei titoli e dei valori mobiliari, dei diritti derivanti da partecipazioni in società o fondi di investimento e degli immobili che dovessero rimanere intestati alla Segreteria di Stato (vedi art. 1 §3).

Oltre alla titolarità dei beni descritti nelle righe precedenti, l'art. 1 §2 prevede anche il passaggio all'APSA, «su un conto bancario da questa indicato», di tutte le "disponibilità liquide" in conti correnti presso lo IOR o in conti bancari esteri. Anche questa previsione riporta la Segreteria di Stato nell'alveo comune dei dicasteri della Curia Romana. Tutti questi spostamenti di

¹⁶ Appartengono alla Santa Sede anche i beni che, per ragioni storiche di vario tipo, sono nella titolarità della Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli (*Propaganda Fide*), quelli della Congregazione per le Cause dei Santi (cfr. le norme che li riguardano con un nostro commento in «Ius Ecclesiae» 29 [2017], pp. 725-741) e forse altri.

¹⁷ Si pensi, ad esempio, ad eventuali cause pie costituite espressamente presso la Segreteria di Stato. Il can. 1300 stabilisce che le volontà dei fedeli che offrono dei beni per cause pie «devono essere scrupolosamente adempiute». Potrebbe darsi qualche incompatibilità tra le volontà espresse dai fedeli e il cambiamento di titolarità.

¹⁸ Il facile cambiamento di titolarità dei beni potrebbe portare a traffici illeciti, riciclaggio di denari provenienti da attività criminali, ecc. Per questa ragione, quasi tutti gli ordinamenti hanno norme che rendono oneroso il trasferimento di proprietà o, più in generale, di titolarità su beni e diritti.

beni dovrebbero essere stati attuati già prima del 4 febbraio 2021. Quindi, viene espressamente ridimensionato di conseguenza «il cosiddetto Ufficio Amministrativo della Segreteria di Stato» che si occuperà esclusivamente di «effettuare le attività relative alla propria amministrazione interna, alla preparazione del proprio bilancio preventivo e consuntivo e alle altre funzioni non amministrative espletate finora» (art. 4 §1).

L'APSA provvede al «pagamento delle spese ordinarie e straordinarie della Segreteria di Stato [...] secondo il bilancio preventivo della medesima Segreteria approvato in base alla normativa vigente» (art. 1 §5). L'art. 11 dello Statuto della Segreteria per l'Economia richiamato dal testo di questo paragrafo richiede l'approvazione del Prefetto della Segreteria per l'Economia per «ogni atto di alienazione, acquisto o di straordinaria amministrazione posto in essere dai dicasteri della Curia Romana [...] per il quale sia necessaria la sua approvazione *ad validitatem*», cioè quelli identificati dal Consiglio per l'Economia.¹⁹ Data la peculiare natura della Segreteria di Stato cui spetta di «attendere al disbrigo degli affari riguardanti il servizio quotidiano del Sommo Pontefice; di esaminare quegli affari che occorra trattare al di fuori della competenza ordinaria dei Dicasteri della Curia Romana [...]» (art. 41 *Pastor bonus*), ecc., è prevista la costituzione di «una voce di spesa per attività o emergenze impreviste, che saranno oggetto di regolare rendicontazione». Si rimanda invece allo “Statuto per le Materie Riservate”²⁰ per la gestione dei fondi necessari per il loro disbrigo.

A partire dall'esercizio economico dell'anno 2021, tutti i contributi indirizzati alla Santa Sede dal Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, dallo IOR e dalle diocesi *ex can. 1271* saranno versati su un conto nuovo denominato “*Budget Generale della Santa Sede*”, gestito dall'APSA.²¹ Il conto però

¹⁹ Statuto del Consiglio per l'Economia, cit., art. 2 «§4. Il Consiglio determina i criteri, ivi incluso quello del valore, per determinare quali atti di alienazione, acquisto o straordinaria amministrazione posti in essere dagli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1 richiedano, *ad validitatem*, l'approvazione del Prefetto della Segreteria per l'Economia».

²⁰ Lo Statuto del primo ottobre 2020 è stato pubblicato su «*Communicationes*» 52 (2020), pp. 344-345 (disponibile anche in www.iuscangreg.it/pdf/materie-riservate.pdf, consultato 15 giugno 2021).

²¹ Secondo il Prefetto della Segreteria per l'Economia in un'intervista rilasciata in occasione della pubblicazione del bilancio del 2019, lo IOR ha contribuito a ripianare il deficit di esercizio della Curia Romana con 12 milioni di euro, il Governatorato con 30 milioni e la Fabbrica di San Pietro con un milione, per un totale di 43 milioni. Nello stesso esercizio, le diocesi *ex can. 1271* hanno apportato 22 milioni di euro. E con altre donazioni si arriva a un totale di 99 milioni di euro (www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2020-10/bilancio-santa-sede-papa-guerrero.html, consultato 15 giugno 2021). Sul contributo delle diocesi cfr. F. VECCHI, *Il denaro di Pietro. Forme canoniche e dinamiche finanziarie per la carità del Papa. Strumenti di perequazione finanziaria orizzontale e verticale dall'Obolo di San Pietro al can. 1271 CIC*, Cosenza, Pellegrini, 2019.

non è integrato nel patrimonio dell'APSA ma rimane separato ed è gestito «secondo la normativa vigente, in base al bilancio preventivo approvato». Eventuali «trasferimenti delle somme dal conto *Budget Generale della Santa Sede* all'APSA dovranno essere previamente autorizzati dal Prefetto della Segreteria per l'Economia» (art. 1 §4).

Oltre alla gestione del conto per i contributi indirizzati alla Santa Sede, l'APSA «costituirà un accantonamento di bilancio denominato *Fondi Papali* [...] per il quale dovrà tenersi contabilità separata»: questo accantonamento conterrà, in “sottoconti” separati, la contabilità relativa alla gestione dell’“Obolo di San Pietro”, del “Fondo discrezionale del Santo Padre” e dei “Fondi intitolati” (art. 2).²² Le liquidità di questi fondi saranno collocate «in conti dedicati» (art. 2 §2) e le spese su di esse saranno compiute dall'APSA «a richiesta della Segreteria di Stato secondo il bilancio preventivo approvato» (art. 2 §5), eccetto per il Fondo discrezionale del Santo Padre sul quale «possono compiersi solo su Sua personale decisione» (art. 2 §4). Affinché il sistema possa funzionare si richiede che l'APSA informi «periodicamente sulla situazione dei fondi la Segreteria di Stato» (art. 2 §3). Ogni atto di disposizione non preventivato su questi fondi deve essere sottoposto dal Presidente dell'APSA «all'autorizzazione preventiva del Prefetto della Segreteria per l'Economia» (art. 2 §5). Le disposizioni per i pagamenti e gli investimenti sui fondi papali fatti dal Presidente dell'APSA «devono essere controfirmate dal Prefetto della Segreteria per l'Economia» (art. 2 §6).

La titolarità delle risorse della Santa Sede, per quanto possibile, passa a concentrarsi in capo all'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica; la gestione di queste risorse è attribuita agli organi dell'APSA, con i controlli abituali da parte dell'Ufficio del Revisore e del Consiglio per l'Economia, e con la vigilanza “esterna” sull'amministrazione della Segreteria per l'Economia.

4. CONTROLLO E VIGILANZA

Come risulta già da quanto abbiamo commentato finora, l'amministrazione delle risorse che facevano capo alla Segreteria di Stato passa all'APSA per quanto riguarda la gestione, ma viene sottoposta alla vigilanza della Segreteria per l'Economia. Concretamente, come abbiamo detto, l'art. 1 §4 prevede l'intervento del Prefetto della Segreteria per l'Economia per eventuali trasferimenti all'APSA «delle somme dal conto *Budget Generale della Santa Sede*». Si richiede anche l'approvazione del Prefetto della Segreteria per l'Economia per gli atti di alienazione, di acquisto o di straordinaria amministrazione (cfr.

²² Su questi “fondi intitolati” la norma spiega soltanto che hanno «un particolare vincolo di destinazione per volontà dei donanti o per disposizione normativa».

art. 1 §5). Le disposizioni non preventivate sui “fondi papali” sono compiute dall’APSA con l’autorizzazione previa del Prefetto della Segreteria per l’Economia, «il quale esercita un controllo specifico verificando preventivamente la corrispondenza con le istruzioni ricevute dal Santo Padre sull’uso dei Suoi fondi, la capienza e la liquidità degli stessi e la rispondenza delle disposizioni all’eventuale vincolo di destinazione» (art. 2 §5); e tutte le disposizioni di pagamenti e di investimenti sugli stessi “fondi” «devono essere controfirmate dal Prefetto della Segreteria per l’Economia, il quale ne verifica preventivamente la corrispondenza alle disposizioni e alle autorizzazioni date in base al presente articolo» (art. 2 §6).

Da queste norme, la figura del Prefetto della Segreteria per l’Economia risulta assimilabile a quella dell’Ordinario nella legge universale del can. 1276: «Spetta all’Ordinario di vigilare con cura sulla amministrazione di tutti i beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette». L’APSA diventa l’ente gestore attraverso i suoi organi, con responsabilità per l’amministrazione dei beni, sottoposta alla vigilanza da parte della Segreteria per l’Economia, e più specificamente del suo Prefetto. Ma con una funzione di “controllo” aggiunta in relazione ai fondi papali, controllo che in qualche modo rimanda alla funzione di segreteria papale per le materie economiche e finanziarie attribuite al Dicastero dall’art. 1 §1, specialmente dove richiede al Prefetto di verificare la corrispondenza degli atti autorizzati con le istruzioni del Santo Padre «sull’uso dei Suoi fondi» (art. 2 §5): vigilanza e controllo della Segreteria e del suo Prefetto sull’amministrazione delle risorse da parte dell’APSA.

Ma la stessa Segreteria di Stato compiva funzioni di vigilanza su altre amministrazioni, funzioni che adesso passano al «controllo, vigilanza e indirizzo della Segreteria per l’Economia» (art. 3 §1). Qui torna la problematica individuazione delle amministrazioni cui l’articolo si riferisce, determinate soltanto con il rinvio all’art. 1 §1 dello Statuto del Consiglio dell’Economia e con l’eccezione «di quegli Enti per i quali il Santo Padre abbia espressamente disposto diversamente» (art. 3 §1), statuizione che porta a pensare che il Papa abbia disposto diversamente per qualche ente. Ad ogni modo, tutti questi enti invieranno i bilanci preventivi e consuntivi alla Segreteria per l’Economia (art. 3 §2), ma continueranno a inviare i verbali dei Consigli di amministrazione alla Segreteria di Stato (art. 3 §3).

La “revisione” contabile interna, salva sempre la competenza dell’Ufficio del Revisore Generale in materia (cfr. art. 3 §9), si svolgerà sotto la vigilanza del Prefetto della Segreteria per l’Economia, almeno per quanto riguarda la designazione del presidente dei collegi di sindaci o revisori, o del sindaco o revisore unico, e per la loro nomina (art. 3 §4). Nell’esercizio di questa funzione la legge prevede che il Prefetto accerti «i requisiti di onorabilità e professionalità» dei candidati e verifichi «l’esistenza di eventuali conflitti di

interessi». Si tratta di un controllo preventivo delle qualità dei candidati, scelti comunque all'interno di «una lista approvata dal Consiglio per l'Economia», che potrebbe far scaturire in capo al Prefetto della Segreteria per l'Economia una eventuale responsabilità *in eligendo*, giacché qui non si chiede “pura” vigilanza, ma piuttosto la nomina di alcuni soggetti dopo aver vagliato la loro idoneità. Questi ultimi poi vengono abilitati dalla legge a partecipare alle riunioni dell'organo che amministra l'ente, senza diritto di voto, ma con diritto di chiedere notizie e documenti (art. 3 §5). Tra i possibili conflitti, la legge stessa prevede l'incompatibilità de «i superiori, i direttori, i dipendenti e i collaboratori professionali degli organismi di vigilanza e controllo [...] con la nomina negli organi di amministrazione degli Enti» (art. 3 §7). Le relazioni contenenti i risultati dell'attività di revisione devono essere «trasmesse alla Segreteria per l'Economia» (art. 3 §6), oltre che agli organi a ciò deputati dalla legge o dagli Statuti. La norma potrebbe essere letta nel senso di obbligare ad inviare le relazioni soltanto alla Segreteria, prescindendo da altri destinatari, ma non sembra logico eliminare i controlli interni finora in vigore e non sarebbe giustificato dalle finalità di queste norme. Tuttavia questa opzione ermeneutica aprirebbe la via al cambiamento automatico degli Statuti previsto dall'art. 3 §8 anche se, come dicevamo, a noi non sembra una lettura logica della norma.

Con queste previsioni, la Segreteria per l'Economia subentra nelle funzioni di vigilanza che potessero spettare alla Segreteria di Stato su alcune delle amministrazioni menzionate dall'art. 1 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia. Rimangono invece invariate «le competenze del Consiglio per l'Economia, dell'Ufficio del Revisore Generale e dell'Autorità di Sorveglianza e Informazione Finanziaria» (art. 3 §9).²³

5. TRASPARENZA ED EFFICIENZA

La norma che commentiamo, come abbiamo già indicato, ricerca una «gestione trasparente ed efficiente» delle «attività economiche e finanziarie della Santa Sede» (*proemio*). Le due qualità cercate, efficienza e trasparenza, non sono esclusive delle attività economiche e finanziarie e, in qualche misura, sono richieste in ogni impresa umana. L'efficienza comporta la capacità di applicare le risorse disponibili al raggiungimento delle finalità per le quali sono ado-

²³ Come si sa, l'Ufficio del Revisore Generale è stato dotato di nuovi Statuti: PAPA FRANCESCO, *Statuto dell'Ufficio del Revisore Generale*, 21 gennaio 2019, pubblicato con un nostro commento in «Ius Ecclesiae» 31 (2019), pp. 697-704 e pp. 767-772. Anche l'Autorità di Sorveglianza e Informazione Finanziaria ha ricevuto nuovi Statuti: PAPA FRANCESCO, *Chirografo di ridenominazione e approvazione del nuovo Statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria, ora Autorità di Supervisione e Informazione Finanziaria (ASIF)*, 5 dicembre 2020, in www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2020/documents/papa-francesco_20201205_chirografo-asif.html, consultato il 15 giugno 2021.

perate. La trasparenza indica la possibilità di “vedere” i processi che portano a destinare le risorse alle finalità del soggetto. Inseguire l’efficienza e la trasparenza non porta immediatamente ad una gestione efficace, ma la facilita.²⁴

In termini generali, nel contesto della Chiesa, la trasparenza è stata descritta come un atteggiamento aperto che si manifesta nella condivisione di informazioni, nel rendere conto del modo di sbrigare i compiti che ci sono affidati e nella capacità di accettare critiche alle nostre azioni.²⁵ La trasparenza non compare nella legislazione ecclesiastica universale fino a pochi anni fa. E tuttavia, la si può vedere preannunciata in una previsione che ha qualcosa di rivoluzionario nel Codice di Diritto canonico del 1983, cioè nella norma del can. 1287 §2: «Gli amministratori rendano conto ai fedeli dei beni da questi stessi offerti alla Chiesa, secondo norme da stabilirsi dal diritto particolare». Nella Chiesa, gestire le offerte con trasparenza nei confronti dei fedeli è un obbligo di giustizia, nei limiti e con le modalità stabiliti dalla legge particolare.²⁶

La trasparenza che cerca questa norma di Papa Francesco, a nostro modo di vedere riguarda di più le modalità di gestione e di vigilanza che non la ricerca in sé del “vedere attraverso” le azioni con cui sono portate a termine.²⁷ Analogamente, l’efficienza sarà il risultato di una gestione e di una vigilanza che corrispondano alle finalità della Chiesa. Efficienza e trasparenza si presentano più come qualità dell’azione di governo o di gestione o di vigilanza che come azioni da compiere. Non sono oggetto di giustizia ma è giusto che siano presenti.

²⁴ Su questi argomenti in rapporto alla vita della Chiesa, cfr. il volume già citato a cura di M. MERLINI, *Trasparenza. Una sfida per la Chiesa*, Roma, Studium, 2020, e in particolare i contributi di A. SMERILLI, *Il concetto di trasparenza*, pp. 11-23; M. RIVELLA, *Trasparenza nella Curia romana*, pp. 67-77; M. GRUMO, *Il bilancio di missione come strumento di crescita interna e di trasparenza esterna per le diocesi, le parrocchie e gli istituti religiosi*, pp. 256-281. Cfr. anche L. GEROSA, “Trasparenza” e “povertà evangelica”. *Fondamenti di “una gestione delle risorse” ecclesialmente “sostenibile”*, in *Studi sul diritto del governo e dell’organizzazione della Chiesa in onore di Mons. Juan Ignacio Arrieta*, a cura di J. Miñambres, B. Ejeh, F. Puig, Venezia, Marcianum Press, 2021, Tomo II, in corso di stampa.

²⁵ Così la descriveva Wuerl: «an openness that takes the form of sharing information, reporting on the discharge of our duties, and accepting critique of our actions» (D. W. WUERL, *Reflections on Governance and Accountability in the Church*. Citato da W. L. DANIEL, “Accountability” and the Juridical Responsibility of the Public Ecclesiastical Administration, «Ius Ecclesiae» 30 [2018], pp. 33-54).

²⁶ Cfr., tra gli altri, G. DAMMACCO, *Trasparenza e onestà nell’amministrazione dei beni ecclesiastici*, in F. LOZUPONE (a cura di), *Corresponsabilità e trasparenza nell’amministrazione dei beni della Chiesa*, Roma, Aracne, 2015, pp. 43-64; R. YOUNG, *The Obligation of Transparency in the Administration of Temporal Goods of the Church in Canon 1287 §2*, Pontificia Università della Santa Croce, Roma 2016; D. ZALBIDEA, *La rendición de cuentas en el ordenamiento canónico: transparencia y misión*, Pamplona, EUNSA, 2018.

²⁷ Cfr. la nostra *Postfazione. Aspetti giuridici della trasparenza nella Chiesa*, in *Trasparenza. Una sfida per la Chiesa*, cit., pp. 284-297.