

LA NUOVA NORMATIVA SULLE PERSONE GIURIDICHE STRUMENTALI DELLA CURIA ROMANA

THE NEW LEGISLATION
ON INSTRUMENTAL LEGAL PERSONS
OF THE ROMAN CURIA

COSTANTINO-M. FABRIS

RIASSUNTO · Il contributo analizza in modo critico la recente riforma, operata da papa Francesco, sulle persone giuridiche strumentali della Curia romana. La norma vuole adeguare la disciplina in materia a quelle che sono le indicazioni contenute nel più ampio quadro di revisione della Curia contenuto nella Costituzione *Praedicate Evangelium* e dalle riforme in materia economico-finanziaria sia canoniche che vaticane.

PAROLE CHIAVE · persone giuridiche strumentali, Curia romana, riforme economico-finanziarie.

SOMMARIO: 1. Persone giuridiche strumentali della Curia romana. – 2. Supervisione istituzionale. – 3. Vigilanza e controllo in materia economico-finanziaria e contabile. – 4. Estinzione delle persone giuridiche e devoluzione dei beni. – 5. I rinvii alla normativa vaticana. – 6. Considerazioni conclusive.

IN data 5 dicembre 2022 papa Francesco emanava, con lettera apostolica in forma di *motu proprio*, un provvedimento contenente la nuova disciplina sulle persone giuridiche strumentali della Curia romana [d'ora innanzi sem-

ABSTRACT · The contribution critically analyses the recent reform by Pope Francis on the instrumental juridical persons of the Roman Curia. The provision aims to bring the discipline in this matter into line with the indications contained in the broader framework of Curia revision of the Constitution *Praedicate Evangelium* and the canonical and Vatican reforms on economic and financial matters.

KEYWORDS · Instrumental Juridical Persons, Roman Curia, Economic and Financial Reforms.

costantinomatteo.fabris@uniroma3.it, Ricercatore presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, Roma, Italia.

Contributo sottoposto a doppia revisione anonima (*Double-Blind Peer-Review*).

Il testo della Lettera apostolica in forma di *motu proprio* “*Chi è fedele*” di papa Francesco, commentato in questo contributo, si può consultare nella sezione “Documenti”.

[HTTPS://DOI.ORG/10.19272/202308602014](https://doi.org/10.19272/202308602014) · «IUS ECCLESIAE» · XXXV, 2, 2023 · PP. 669-684

[HTTP://IUSECCLESIAE.LIBRAWEB.NET](http://IUSECCLESIAE.LIBRAWEB.NET)

SUBMITTED: 15.9.2023 · REVIEWED: 26.9.2023 · ACCEPTED: 27.9.2023

plicemente m.p.].¹ La revisione normativa trae origine dalla promulgazione della nuova Costituzione apostolica *Praedicate Evangelium* [= PE] sulla Curia romana e la conseguente necessità di «disciplinare anche i diversi fondi, fondazioni ed enti che, nel corso degli anni, sono nati in seno alle Istituzioni curiali e che sono dalle stesse direttamente dipendenti» (preambolo m.p.).

Si tratta, come lo stesso preambolo del citato *motu proprio* afferma, di enti con «una personalità giuridica formalmente separata ed una certa autonomia amministrativa» e, tuttavia, «essi sono strumentali alla realizzazione dei fini propri delle Istituzioni curiali al servizio del ministero del Successore di Pietro». In virtù di tale strumentalità detti enti sono da considerarsi, salva diversa indicazione contenuta negli atti istitutivi, «enti pubblici della Santa Sede».²

Dall'inquadramento giuridico così delineato discendono alcune conseguenze sul piano della loro gestione: tali enti, infatti, sono sottoposti da un lato «alla supervisione delle Istituzioni curiali dalle quali dipendono» e, dall'altro, «al controllo ed alla vigilanza degli Organismi economici della Curia Romana». A ciò si aggiunga che, in virtù del m.p. *Il diritto nativo* del 20 febbraio 2023, i beni di tali enti sono da considerarsi beni ecclesiastici alla luce del can. 1257 § 1 e «come tali di proprietà, nella titolarità o altro diritto reale, della Santa Sede nel suo complesso e appartenenti quindi, indipendentemente dal potere civile, al suo patrimonio unitario, non frazionabile e sovrano» (§ 1 m.p. *Il diritto nativo*).³

¹ FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di motu proprio *Chi è fedele* sulle persone giuridiche strumentali della Curia romana, 5 dicembre 2022, «L'Osservatore Romano» (6 dicembre 2022), p. 7; «Communicationes» 54 (2022), pp. 372-377. A tale Lettera facevano seguito la *Legge n. DL sulle persone giuridiche dello Stato della Città del Vaticano*, 5 dicembre 2022, «Bollettino sala stampa della Santa Sede» n. 0911 (6 dicembre 2022) e «Communicationes» 54 (2022), pp. 477-488 e un decreto applicativo del Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano n. DLXX, 8 marzo 2023, sempre avente ad oggetto le persone giuridiche.

² La lettera della norma lascia alquanto perplessi atteso che non è dato ritrovare nel vigente codice di diritto canonico una definizione di «ente pubblico» – definizione di stampo chiaramente giuspubblicistico – laddove si parla invece di persone giuridiche pubbliche (cann. 116 ss.). Una definizione di ente pubblico è rinvenibile nell'art. 2, lettera a), del m.p. del 19 maggio 2020 (contenente il c.d. codice degli appalti pubblici) ove si definiscono come enti pubblici o, più genericamente «enti» «i Dicasteri e gli altri organismi o uffici della Curia Romana, le Istituzioni collegate alla Santa Sede, il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, nonché tutti i soggetti individuati nell'elenco approvato dalla Superiore Autorità su proposta del Consiglio per l'Economia», FRANCESCO, *Motu proprio sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, 19 maggio 2020, «L'Osservatore Romano» (1-2 giugno 2020), pp. 6-10. Sulla nozione di ente nell'ordinamento canonico ampia riflessione, con indicazioni bibliografiche, è contenuta in A. M. PUNZI NICOLÒ, *Gli enti nell'ordinamento canonico*, Padova, CEDAM, 1983, in partic. pp. 24 ss.

³ FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di motu proprio *Il diritto nativo* circa il patrimonio della Sede Apostolica, 20 febbraio 2023, «L'Osservatore Romano» (23 febbraio 2023), p. 8.

Si tratta dunque di persone giuridiche pubbliche ai sensi del can. 116 § 1 CIC che, come il Legislatore si premura di specificare, «vengono ad essere chiaramente distinte dalle altre fondazioni, associazioni ed enti senza scopo di lucro che, benché aventi sede nello Stato della Città del Vaticano [= SCV], sono tuttavia nati dall'iniziativa di privati e non sono strumentali alla realizzazione dei fini propri delle Istituzioni curiali» (preambolo m.p.). Per questo secondo gruppo si può parlare di persone giuridiche private *ex* can. 116 CIC che sono certamente rette dagli statuti propri ma che, avendo sede nello SCV, sono anche sottoposte alla normativa civile vaticana oggi riformata dalla Legge n. DL del 5 dicembre 2022.⁴

1. PERSONE GIURIDICHE STRUMENTALI DELLA CURIA ROMANA

Il nuovo *motu proprio*, nel delineare il suo ambito di applicazione, specifica a quali enti ci si debba riferire allorquando si parli di persone giuridiche strumentali della Curia romana: «gli Enti che fanno riferimento alla Santa Sede iscritti nell'elenco di cui all'art. 1 § 1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia e aventi sede nello Stato della Città del Vaticano» (art. 1).⁵

L'elenco cui rimanda il citato art. 1 è contenuto nell'Allegato allo statuto del Consiglio per l'Economia originariamente approvato in data 22 febbraio 2015 e successivamente rivisto in data 21 settembre 2017⁶ e 19 luglio 2021: tale Allegato ad oggi non è mai stato pubblicato ma solamente affisso, nella sua primigenia versione, nel cortile di San Damaso.⁷ La Legge n. DL (cui il m.p. fa esplicito rinvio nell'art. 7) prevede esplicitamente che il registro conte-

⁴ PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO SCV, *Legge n. DL sulle persone giuridiche dello Stato della Città del Vaticano*, 5 dicembre 2022, cit.

⁵ La Legge n. DL esclude anche «gli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria» (art. 2.3 Legge DL) con chiaro riferimento allo IOR. La PE parla in effetti all'art. 241 di: «alcuni Istituti, sia di antica origine che di nuova costituzione, i quali, pur non facendo parte propriamente della Curia Romana e avendo propria personalità giuridica, prestano tuttavia diversi servizi necessari o utili allo stesso Romano Pontefice, alla Curia Romana e alla Chiesa universale ed in qualche modo sono collegati con la Curia stessa»; la definizione, tuttavia, non chiarisce la distinzione che il legislatore ritiene sussistente tra Istituzioni collegate con la Santa Sede e persone giuridiche strumentali della Curia romana.

⁶ FRANCESCO, *Rescriptum ex audientia Ss.mi*, 21 settembre 2017, ove si distingueva tra enti che «costituiscono una funzione strumentale rispetto alla Santa Sede e quelli che invece integrano la nozione di organizzazione senza scopo di lucro», A. PERLASCA, *La vigilanza della Santa Sede sull'amministrazione dei beni ecclesiastici, in La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability. La sfida della rendicontazione tra pastorale e contabilità*, a cura di A. Aste, Venezia, Marcianum Press, 2019, p. 45 nt. 48.

⁷ Un richiamo esplicito ad esso è contenuto anche nell'art. 205 § 1 di PE. Di una seconda versione approvata dal Santo Padre in data 19 luglio 2021 si apprende da: J. A. GUERRERO ALVES, *Gli organismi economici nella Praedicate Evangelium*, in *La Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium. Struttura, contenuti e novità*, a cura di F. Giammaresi, Città del Vaticano, Lateran University Press, 2022, pp. 77-82, ivi p. 79.

nente i dati e le informazioni riguardanti le persone giuridiche aventi la loro sede nello SCV sia pubblico (art. 6.2 Legge), ma ad oggi non è dato sapere come si intenda garantire tale pubblicità. La mancata pubblicazione dell'elenco rappresenta un grave *vulnus* e non consente una piena comprensione degli enti cui si fa riferimento quando si parla di persone giuridiche strumentali della Curia romana, atteso che l'originario elenco contenuto nell'Allegato allo statuto del Consiglio per l'Economia conteneva l'indicazione di una serie di persone giuridiche alquanto eterogenee e certamente non tutte rientranti tra gli enti strumentali alla Curia.⁸

La dottrina, nella vigenza della *Pastor Bonus*, ha descritto la categoria come una classe che è andata delineandosi gradualmente lungo il secolo passato, man mano che l'attività della Curia romana veniva più chiaramente circoscritta all'esercizio della funzione primaziale della Sede Apostolica, e allo stesso tempo si vedeva la necessità di distinguerla adeguatamente da precise esigenze non immediatamente corrispondenti all'esercizio di tale funzione, ma ugualmente imprescindibili o storicamente legate ad essa. Sono, in definitiva, istituzioni che pur non essendo organismi con i quali "il Sommo Pontefice è solito trattare le questioni della Chiesa universale", come il can. 360 CIC delinea i confini istituzionali della Curia Romana, prestano ad essa servizi difficilmente prescindibili. [...] Si tratta, in definitiva, di un gruppo "aperto", al quale si possono incorporare le entità che funzionalmente si ritenga necessario.⁹

Alcune indicazioni utili al fine di individuare tali enti sono in ogni caso contenute nell'Annuario Pontificio alla voce Fondazioni,¹⁰ ma non sembra che

⁸ La stessa PE all'art. 205 espressamente indica che in tale elenco sono comprese anche «Istituzioni collegate con la Santa Sede o che fanno riferimento ad essa» invece esplicitamente escluse, ai sensi dell'art. 1 del m.p. del dicembre 2022, dall'ambito di applicazione del m.p. medesimo. La difficile conoscibilità dei dati contenuti nell'elenco *de qua* non consente una verifica rispetto all'effettivo svolgimento dei compiti istituzionali da parte della Segreteria per l'Economia e del Revisore Generale dal momento che la PE rimanda sempre all'elenco di cui all'art. 205 § 1 nel definire le competenze di tali organismi. Le norme della PE non consentono, inoltre, di distinguere in maniera chiara tra persone giuridiche strumentali della Curia romana ed istituzioni collegate con la Santa Sede; i criteri di individuazione e distinzione devono quindi necessariamente fondarsi sulle ancora non univoche indicazioni offerte dalla dottrina, di cui si dirà poco oltre.

⁹ J. I. ARRIETA, *La personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano*, «Ephemerides Iuris Canonici» 60 (2020), pp. 137-155, ivi pp. 149-150.

¹⁰ *Annuario pontificio per l'anno 2023*, Città del Vaticano, LEV, 2023, pp. 1762-1770 e pp. 1869-1876. Si tratta di sedici fondazioni, istituite in tempi diversi, che svolgono vari tipi di attività e che sono sottoposte, *ratione materiae*, a diversi organismi della Curia romana. Con rescritto *ex audientia Ss.mi* di data 3 luglio 2023 («Bollettino Sala Stampa della Santa Sede» B0524 [25 luglio 2023]) sono state soppresse le Fondazioni "Il buon samaritano" e Giustizia e Pace ed i loro patrimoni sono confluiti nella nuova Fondazione *Van Thuân* istituita con il medesimo rescritto; sia le soppresse fondazioni che la neo-costituita dipendono dal Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale.

le istituzioni ivi indicate possano esaurire il novero delle persone giuridiche strumentali della Curia romana. Sono invece escluse da tale categoria giuridica, per espressa indicazione del legislatore, le istituzioni curiali, gli uffici della Curia romana e le istituzioni collegate con la Santa Sede (elencate negli artt. 241-249 PE) e del Governatorato dello SCV.¹¹

2. SUPERVISIONE ISTITUZIONALE

Il m.p. fissa i poteri dei dicasteri della Curia in materia di supervisione stabilendo che ciascun dicastero eserciterà compiti di controllo sulle persone giuridiche strumentali da esso dipendenti. Si tratta di fatto di compiti così ampi da potersi parlare di un vero e proprio commissariamento delle persone giuridiche oggetto del provvedimento pontificio. L'istituzione curiale da cui la persona giuridica strumentale dipende, infatti, potrà provvedere ad una serie di atti che esulano da una semplice attività di supervisione.

L'istituzione curiale di riferimento potrà anzitutto provvedere alla nomina e sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti legali della persona giuridica ad essa collegata qualora essi non rispondano ai requisiti di onorabilità stabiliti dalla vigente normativa dello SCV in materia secondo un rinvio presente nell'art. 7 del medesimo m.p. che di fatto canonizza sul punto la normativa vaticana, secondo una discutibile procedura già attuata in svariate circostanze, specie in materie economico-finanziarie (art. 2, lett. a).¹²

¹¹ La dottrina si è interrogata sulla individuazione della categoria di istituzione collegata con la Santa Sede, senza peraltro giungere ad univoca definizione, cfr.: S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia romana e Stato della Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, «Il diritto ecclesiastico» 99 (1988), pp. 139-171; 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. II. Diritto ecclesiastico*, a cura di G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 797-830; J. I. ARRIETA, *Le istituzioni collegate con la Santa Sede*, «Annali di Diritto Vaticano» (2016), pp. 7-28.

¹² Sulla accennata prassi avviata a partire dalle disposizioni contenute nella Legge n. CXXVII sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010 e proseguita con i m.p. Ai nostri tempi dell'11 luglio 2013 e *La promozione dello sviluppo* dell'8 agosto 2013 si vedano: G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, «Ius Ecclesiasticum» 23 (2011), pp. 109-116; G. DALLA TORRE, *Aspetti della giustizia vaticana*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it) 18 (2013); G. BONI, *Sulle recenti leggi penali vaticane e sulla loro «canonizzazione»*, in *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, a cura di N. Marchei, D. Milani, J. Pasquali Cerioli, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 223-253; G. DALLA TORRE, *Il diritto penale vaticano tra antico e nuovo*, «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica» 17 (2014), 2, pp. 443-460; J. I. ARRIETA, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, «Ephemerides Iuris Canonici» 55 (2015), pp.

L'Istituzione curiale di riferimento svolgerà poi il proprio compito di vigilanza valutando se gli atti posti in essere dalla persona giuridica strumentale siano o meno in linea con la legge (*rectius* con norme canoniche o vaticane) o lo statuto. Nel caso in cui si riscontrassero difformità in tal senso essa Istituzione provvederà, a seconda dei casi, ad: annullare gli atti (art. 2, lett. b), a sciogliere il consiglio di amministrazione (nei casi di gravi difformità) ed a nominare un commissario straordinario (art. 2, lett. c).

L'Istituzione curiale dovrà poi svolgere una serie di controlli circa il rispetto delle finalità statutarie da parte dell'organo cui spetta l'amministrazione della persona giuridica strumentale (art. 2, lett. d) sia valutando il piano delle attività sia analizzando i verbali di tale organo (art. 2, lett. e). In questi casi l'Istituzione curiale potrà «far pervenire indicazioni» sulla rispondenza con le finalità statutarie, rimanendo sottinteso che tali indicazioni avranno carattere obbligatorio pena l'annullamento di tali atti alla luce dei poteri stabiliti dal citato art. 2 lettera b).

Infine l'Istituzione curiale di riferimento potrà svolgere osservazioni su questioni di natura economica, in particolare sulla rispondenza degli atti di straordinaria amministrazione alle finalità istituzionali (art. 2, lett. f)¹³ e sui bilanci preventivo e consuntivo (art. 2 lett. g). Nel caso delle osservazioni sui bilanci la norma appare lacunosa dal momento che nello specificare che le osservazioni sui bilanci della Istituzione curiale dovranno pervenire «prima che siano presentati per l'approvazione» si dimentica di chiarire se si tratti dell'approvazione interna alla persona giuridica strumentale o dell'approvazione da parte del Consiglio per l'Economia cui spetta, alla luce dell'art. 4, paragrafo 3, il compito di approvare i bilanci di tali persone giuridiche.

Alla luce di questi stringenti compiti di supervisione istituzionale ci si chiede quale 'margine di manovra' rimanga in capo ai membri della persona giuridica sia di quelli che svolgono funzioni di amministrazione della medesima che dei semplici membri.

307-326; P. CAVANA, *I rapporti fra lo Stato della Città del Vaticano, l'Italia e l'Unione europea*, «Ephemerides Iuris Canonici» 55 (2015), pp. 265-305; F. S. REA, *Riflessioni sulla recente canonizatio legis nel sistema penale vaticano*, in *Il diritto come "scienza di mezzo". Studi in onore di Mario Tedeschi*, tomo IV, a cura di M. d'Arienzo, Cosenza, Pellegrini, 2017, pp. 2069-2086; C. VENTRELLA, *Norme vaticane e "canonizzazione": duttilità del sistema tra dimensione dualistica e tutela degli interessi*, in *Il diritto come "scienza di mezzo". Studi in onore di Mario Tedeschi*, tomo IV, cit., pp. 2435-2458; G. BONI, *Recenti evoluzioni dell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, in *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, a cura di M. Carnì, Roma, Studium, 2019, pp. 31-82, in partic. pp. 43 ss; G. BONI, *I rapporti tra ordinamento giuridico vaticano e ordinamento canonico: tra corretta configurazione ab intra e possibili travisamenti ab extra*, «Jus. Rivista di Scienza Giuridiche» 66 (2019), 2, pp. 45-90.

¹³ L'approvazione *ad validitatem* di tali atti compete invece alla Segreteria per l'Economia alla luce del successivo art. 3, paragrafo 1, lettera b).

3. VIGILANZA E CONTROLLO IN MATERIA ECONOMICO-FINANZIARIA E CONTABILE

Punto centrale del m.p. sono le disposizioni contenute negli artt. 3 e 4 circa la vigilanza e il controllo in materia economico-finanziaria e contabile.

In linea con le nuove disposizioni dettate dalla Costituzione ap. *Praedicate Evangelium* per gli organismi economici il m.p. estende la competenza di essi anche sulle persone giuridiche strumentali della Curia romana.¹⁴ In particolare il m.p. delinea il ruolo della Segreteria per l'Economia in materia di vigilanza e controllo in materia economico-finanziaria su tali enti.

Sebbene il m.p. faccia riferimento, nell'individuare i poteri della Segreteria per l'Economia, alle competenze già contenute nello statuto della stessa Segreteria, si tratta in realtà di una vera e propria estensione dei poteri statuari ivi indicati. Gli statuti della Segreteria per l'Economia (approvati in data 22 febbraio 2015) stabilivano, infatti, una competenza di tale dicastero «sui dicasteri della Curia Romana, sulle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e sulle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, di cui all'art. 1 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia» (art. 1 Statuto della Segreteria per l'Economia) e dunque senza menzione alcuna delle persone giuridiche strumentali della Curia. La Costituzione ap. *Praedicate Evangelium* estendeva in parte le competenze della Segreteria in materia di controllo e vigilanza amministrativa, economica e finanziaria «sulle Istituzioni curiali, gli Uffici e le Istituzioni collegate con la Santa Sede o che fanno riferimento ad essa indicate nell'elenco allegato allo Statuto del Consiglio per l'Economia» (art. 212 § 2 PE); si noti, infatti, la dicitura "Istituzioni curiali" di cui alla PE in vece di "dicasteri della Curia romana" contenuta originariamente negli statuti che appare certamente più ampia, dovendo includere anche enti che non siano direttamente inquadrabili tra i dicasteri di curia propriamente detti.

Tuttavia né gli statuti né la *Praedicate Evangelium* prevedevano esplicitamente una competenza della Segreteria per l'Economia sulle persone giuridiche strumentali, motivo per cui il m.p. rappresenta la fonte di tali com-

¹⁴ Sulle ripartizioni di competenze tra i vari organismi economici si vedano: J. I. ARRIETA, *La nuova organizzazione della Curia romana*, «Ius Ecclesiae» 34 (2022), pp. 419-434, ivi pp. 431-432; J. MIÑAMBRES, *Gli organismi economici nella Praedicate Evangelium*, «Ius Ecclesiae» 34 (2022), pp. 497-520, ivi pp. 517-518; L. SABBARESE, *Manuale di diritto canonico. Analisi del complesso delle leggi canoniche, della struttura organizzativa e personale e comunitaria, con i relativi doveri e diritti, della funzione di insegnare e di santificare della tutela dei diritti dei fedeli nella Chiesa cattolica*, Molfetta, Nel diritto, 2022, p. 238; J. A. GUERRERO ALVES, *Gli organismi economici nella Praedicate Evangelium*, in *La Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium. Struttura, contenuti e novità*, cit., pp. 77-82; S. F. AUMENTA, R. INTERLANDI, *La Curia Romana secondo Praedicate Evangelium. Tra storia e riforma*, Roma, EDUSC, 2023, p. 146.

petenze. Sarebbe forse stato sufficiente menzionare le persone giuridiche strumentali direttamente nell'art. 212 § 2 di PE onde evitare una proliferazione normativa, ma la disposizione pontificia interviene comunque oggi a colmare una lacuna.

L'art. 3 del m.p. si premura di fornire un elenco delle attività che la Segreteria sarà chiamata a svolgere nei confronti delle persone giuridiche strumentali: analisi delle scritture contabili; rilascio del nulla osta per porre in essere atti di straordinaria amministrazione; nomina del presidente del collegio dei sindaci o dei revisori; verifiche *in loco*; analisi del rendimento della gestione economica e amministrativa. Con possibilità di fornire indicazioni ed assistenza qualora ciò venga ritenuto necessario in linea con i compiti indicati dall'art. 214 § 2 di PE ove si sancisce che: «Nel corso dell'elaborazione delle proposte o degli indirizzi, la Segreteria per l'economia svolge le opportune consultazioni, tenendo in debito conto l'autonomia e le competenze degli Enti e Amministrazioni»; enti ed amministrazioni che dunque comprendono oggi anche le persone giuridiche strumentali.

Oltre a tali compiti si prevede anche un intervento diretto della Segreteria qualora sia necessario adottare «misure adeguate per la prevenzione e il contrasto di attività criminose» (art. 3, paragrafo 2, m.p.). Tale disposizione si inserisce nel complesso quadro normativo canonico-vaticano in materia di contrasto al riciclaggio ed autoriciclaggio predisposto a seguito dell'ingresso dello SCV nel 'sistema euro' e che impegna la Santa Sede a mantenere un livello di vigilanza e controllo destinato a continui mutamenti difficili da predeterminare.¹⁵

Assai rigide appaiono anche le disposizioni in materia di scritture contabili contenute nel successivo art. 4 del m.p. Alla luce di tali disposizioni le persone giuridiche strumentali sono sottoposte ad un duplice controllo contabile: da un lato, infatti, esse dovranno ottenere il previo «parere dell'Istituzione curiale da cui dipende canonicamente» (art. 4, paragrafo 3, m.p.) circa la proposta di bilancio; dall'altro i bilanci preventivi e consuntivi andranno trasmessi alla Segreteria per l'Economia che li presenterà per l'approvazione al Consiglio per l'Economia. I termini per la presentazione del bilancio verranno stabiliti dalla Segreteria per l'Economia (art. 4, paragrafo 1, m.p.). A ciò si aggiunga che la Segreteria per l'Economia o il Consiglio per l'Economia, in via alternativa, potranno obbligare la persona giuridica strumentale a sottoporre le proprie scritture contabili all'Ufficio del Revisore Generale o ad un revisore esterno individuato dal Consiglio (art. 4, paragrafo 2).

¹⁵ Per ragioni di spazio non posso qui che rimandare sul punto a: C.-M. FABRIS, *Aspetti internazionali della gestione economica della Curia romana*, in *La riforma della Curia romana in materia economica. Le novità di Praedicate Evangelium*, a cura di F. Bertotto, Venezia, Marcianum Press, 2023, pp. 59-100.

Si tratta di una forma di controllo particolarmente stringente atteso che, di fatto, gli organi interni delle persone giuridiche strumentali vengono privati di qualsiasi autonomia economico-finanziaria dovendo sottostare ai dettami stabiliti non soltanto dall'Istituzione di riferimento, ma anche dalla Segreteria e dal Consiglio per l'Economia che potranno di fatto condizionare l'effettivo svolgimento delle attività statutariamente previste per ciascuna persona giuridica collegata in materia di predisposizione ed approvazione dei bilanci.

Ultronea appare poi la disposizione di cui al paragrafo 2 dell'art. 4 del m.p., dal momento che già gli artt. 223 e 224 di PE, nel definire i compiti dell'Ufficio del Revisore Generale, garantiscono ad esso ampi margini di intervento sui bilanci di tutti gli enti ed organismi ecclesiali di livello universale. Anche in questo caso il m.p. interviene verosimilmente per chiarire possibili dubbi interpretativi circa il significato da attribuire alle più generiche disposizioni contenute in PE sul punto.

Il m.p. non chiarisce invece il tipo di vigilanza che dovrà esercitare sulle persone giuridiche strumentali aventi finalità caritative il Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrato atteso che l'art. 174 § 3 della PE affida a tale organismo «le competenze riservate dal diritto alla Santa Sede nell'erezione e la vigilanza di associazioni internazionali di carità e dei Fondi istituiti agli stessi fini, secondo quanto stabilito nei rispettivi Statuti e nel rispetto della normativa vigente». Non si tratta di un'incertezza di poco conto dal momento che, le indicazioni contenute nell'*Annuario Pontificio* sulle Fondazioni, lascia chiaramente intendere che esse svolgono in buona parte compiti di carattere caritativo ed assistenziale e, in questo modo, si trovano assoggettate alla vigilanza di una pluralità di organismi le cui rispettive competenze non risultano sempre ben definite.

4. ESTINZIONE DELLE PERSONE GIURIDICHE E DEVOLUZIONE DEI BENI

Grandi perplessità destano le disposizioni contenute nell'art. 6 del m.p. relative alla estinzione delle persone giuridiche strumentali ed alla conseguente devoluzione dei loro beni.

Il paragrafo 1 dell'art. 6 del m.p., nello stabilire le cause di estinzione della persona giuridica, si rifà sostanzialmente al dettato del can. 120 CIC: la soppressione potrà avvenire «per le cause previste dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto» ovvero mediante «decreto dell'Istituzione curiale da cui dipendono canonicamente, quando lo scopo è stato raggiunto o è divenuto impossibile o contrario alla legge» (art. 6, paragrafo 1, m.p.). Sin qui nulla di straordinario.

Ciò che lascia sinceramente perplessi è, invece, la possibilità che «in caso di associazioni» queste possano essere soppresse «quando la riduzione del numero degli associati ne impedisca il funzionamento» (art. 6, paragrafo 1, m.p.). Anzitutto quest'articolo è l'unico nel quale si fa esplicito riferimento

ad associazioni, laddove il m.p. parla di persone giuridiche strumentali. Un primo interrogativo: le associazioni non sono persone giuridiche ai sensi del can. 115 § 2 del CIC? Si sarebbe forse dovuto più correttamente riferirsi alle *universitas personarum* in questa seconda parte del paragrafo 1 dell'art. 6. Ed ancora: quando il numero di associati diviene tale da non garantire più il funzionamento dell'associazione? Il Codice, al can. 115 § 2, nel riferirsi agli insiemi di persone indica il numero minimo di tre membri per poter parlare di persona giuridica, salvo poi stabilire, al can. 120 § 2 che: «Se rimane anche uno solo dei membri della persona giuridica collegiale, e l'insieme delle persone secondo gli statuti non ha cessato di esistere, l'esercizio di tutti i diritti dell'insieme compete a quel membro» né il Codice stabilisce nulla di diverso sul punto laddove si occupa delle associazioni pubbliche di fedeli (istituto cui sembra richiamarsi il m.p.). Il m.p. lascia dunque all'arbitrio dell'Istituzione curiale cui dipende la persona giuridica strumentale la possibilità di sopprimere l'associazione medesima sulla base dell'inidoneità dei suoi membri (in qualunque numero essi siano) a garantirne il funzionamento.

I successivi paragrafi dell'art. 6 disciplinano il meccanismo di devoluzione dei beni della persona giuridica estinta, introducendo la possibilità che l'Istituzione curiale di riferimento, in mancanza di esplicita previsione di statuto o atto costitutivo – circa la devoluzione dei beni – nomini uno o più commissari liquidatori degli stessi (art. 6, paragrafo 2, m.p.). In realtà i successivi paragrafi 3, 4 e 6 del medesimo articolo 6, lascerebbero intendere che la nomina di commissari liquidatori debba essere in ogni caso effettuata dalla Istituzione curiale di riferimento anche qualora lo statuto o l'atto costitutivo prevedano i criteri di devoluzione dei beni: in questo secondo caso i commissari agirebbero al solo fine di far rispettare la disciplina interna propria della persona giuridica. Anche in questa ipotesi il procedimento devolutivo viene affidato a soggetti del tutto estranei alla persona giuridica che viene così ulteriormente sottoposta alla gestione di persone estranee ad essa.

5. I RINVII ALLA NORMATIVA VATICANA

Come già accennato poco sopra il m.p. contiene ampi rinvii alla normativa vaticana. Tali rinvii sono in gran parte giustificati dal fatto che il m.p. si rivolge esplicitamente a persone giuridiche canoniche «aventi sede nello Stato della Città del Vaticano» (art. 1 m.p.) e dunque si impone il rispetto, per tali persone giuridiche, anche della normativa vaticana di riferimento. Il quadro normativo è oggi contenuto, come detto, nella Legge DL sulle persone giuridiche dello SCV ugualmente promulgata in data 5 dicembre 2022 che contiene una legislazione organica in materia.¹⁶

¹⁶ In precedenza la materia era regolamentata dalla Legge n. CCVI sulle persone giuridiche

Si tratta, per quanto concerne il m.p., di un ampio ventaglio di disposizioni che vanno dai requisiti di costituzione della persona giuridica, alla sua iscrizione nel registro dello SCV ed alla necessità di osservare le normative vaticane in materia di gestione dei libri sociali, di rispetto delle normative penali in materia di contrasto al riciclaggio, di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, all'assoggettamento ad eventuali sanzioni amministrative sino ai requisiti soggettivi di cui i membri dell'organo di gestione ed i liquidatori debbono essere in possesso per poter svolgere le loro funzioni. In ogni caso per l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche dello SCV «è richiesta la preventiva autorizzazione della Segreteria di Stato».

Un ulteriore rinvio contenuto nel m.p. riguarda lo scambio di informazioni di cui all'art. 5. È infatti stabilito che la Istituzione curiale di riferimento, la Segreteria per l'Economia e l'Ufficio del Revisore Generale possano avere accesso ad una serie di 'dati sensibili' delle persone giuridiche strumentali, sia di carattere economico e finanziario sia relative ai membri della persona giuridica ed ai soggetti con i quali essa intrattiene rapporti sia *ad intra* (prestatori di servizio volontario, donatori) che *ad extra* (beneficiari delle attività o categorie di beneficiari). Tutte queste informazioni possono essere scambiate anche tra le autorità della Santa Sede e quelle dello SCV e ciò specialmente per garantire il rispetto delle normative in materia economico-finanziaria che, come accennato, prevedono una continua 'osmosi' tra normativa canonica e normativa vaticana.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il m.p. qui brevemente recensito si inserisce nell'oramai lungo filone di norme adottate dal legislatore canonico in materia economico-finanziaria necessitate dalla volontà di rispettare gli *standard* previsti a livello internazionale in materia di trasparenza e corretta gestione delle risorse economiche. La dottrina ha a più riprese ribadito la necessità di tali riforme da parte del legislatore canonico e vaticano che, al di là delle criticità pure sempre esistenti, hanno consentito e consentono alla Chiesa di poter svolgere la propria missione nel mondo, missione che si rende possibile anche grazie ad un corretto utilizzo delle risorse finanziarie ed economiche.

Il presente m.p. colma quindi una lacuna presente nelle norme precedentemente adottate, *in primis Praedicate Evangelium* e statuti degli organismi economici della Curia romana, i quali non facevano esplicito riferimento alle persone giuridiche strumentali della Curia romana, che pure rappre-

civili di data 28 giugno 1993 («AAS» 66 [1993], pp. 37-38), ma si tratta di semplice rinvio alla omologa legislazione italiana.

sentano in molti casi un importante strumento operativo per i Dicasteri curiali.

Fatte tali premesse, necessarie per una corretta comprensione della *ratio legis*, non si possono sottacere le criticità pure presenti nel testo. Le persone giuridiche strumentali vengono infatti a perdere gran parte della loro autonomia, specialmente in materia patrimoniale. Se tale limitazione si giustifica avendo presente quanto detto sulle ragioni che hanno indotto il legislatore a porre mano alla materia, non si comprende però l'applicazione di limiti tanto rigidi a scapito della legittima autonomia di cui le persone giuridiche dovrebbero pur sempre godere per poter svolgere gli scopi statutariamente previsti. Dalla lettura del m.p. si ha l'impressione di una certa diffidenza del legislatore nei confronti dell'autonomia privata in favore di una 'statalizzazione' dell'iniziativa privatistica. Tale giudizio potrà venire in parte smentito dalla prassi che andrà instaurandosi nell'applicazione del m.p., se cioè il controllo da parte degli organismi economici della Curia romana sarà capillare e restrittivo ovvero più propenso a garantire aree di maggiore libertà operativa per le persone giuridiche collegate. In passato la dottrina aveva sottolineato l'importanza di una specifica autonomia per tali persone giuridiche: «La principale ragion d'essere della figura, così come è sorta nei passati decenni, risponde all'esigenza di istituire soggetti giuridici, diversi dalla Santa Sede e dalla Curia romana, che assumano funzioni che includono attività (ma anche responsabilità giuridiche di vario genere) che – in sé stesse – si ritiene siano meno consoni con quella ecclesiale della Curia stessa».¹⁷

Ulteriore elemento di criticità è dato dal fatto che se i beni di tali persone giuridiche sono qualificabili come beni di proprietà della Santa Sede, come sembra evincersi dal combinato disposto del *motu proprio* qui commentato e del successivo *motu proprio Il diritto nativo* sul patrimonio della Sede Apostolica, i bilanci di tali persone giuridiche strumentali entreranno a far parte del bilancio consolidato della Santa Sede. In effetti la necessità, sancita dall'art. 4, paragrafo 3, del m.p. che i bilanci di tali persone giuridiche strumentali debbano essere presentati dalla Segreteria per l'Economia al Consiglio per l'Economia per la loro approvazione, lascerebbe intendere che tali bilanci rientrerebbero poi nel consolidato della Santa Sede la cui predisposizione compete proprio al Consiglio per l'Economia ai sensi dell'art. 209 § 1 PE. Se da un lato la procedura si rende necessaria essendo i beni di tali persone

¹⁷ J. I. ARRIETA, *La personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 151. Il medesimo autore proseguiva affermando: «“Queste Istituzioni della Chiesa Romana [...] si reggono secondo proprie leggi quanto alla costituzione e all'amministrazione” [art. 190 PB], con un massimo di autonomia operativa e propria responsabilità, anche quando agiscono in stretta dipendenza con specifici dicasteri della Curia, normalmente presenti in essi con la partecipazione di alcuni titolari di uffici curiali negli organi collegiali di gestione dell'istituto», ivi, p. 152.

giuridiche di proprietà della Santa Sede e dei quali la persona giuridica è un pubblico amministratore e non il proprietario (cfr. § 3 m.p. *Il diritto nativo*), ci si chiede se sia opportuno che i bilanci di tali enti rientrino in quello della Santa Sede secondo le disposizioni dettate per la redazione dei bilanci consolidati. La redazione di un bilancio consolidato è sempre la via maestra per consentire il rispetto di adeguati *standard* di correttezza e trasparenza?

Desta una certa perplessità anche il tenore dell'art. 8 del m.p. che ha previsto il termine di soli tre mesi per l'adeguamento, da parte delle persone giuridiche strumentali, alle disposizioni contenute nel m.p.; la complessità degli adempimenti richiesti avrebbe dovuto suggerire margini più ampi. Anche tale disposizione è segno di una certa diffidenza, da parte del legislatore, nei confronti di enti i quali, nonostante retti da statuti propri, sono pur sempre dediti a portare avanti la missione della Chiesa negli specifici ambiti di competenza.¹⁸

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ARRIETA, J. I., *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, «Ephemerides Iuris Canonici» 55 (2015), pp. 307-326.
- ARRIETA, J. I., *Le istituzioni collegate con la Santa Sede*, «Annuario di Diritto Vaticano» (2016), pp. 7-28.
- ARRIETA, J. I., *La personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano*, «Ephemerides Iuris Canonici» 60 (2020), pp. 137-155.
- ARRIETA, J. I., *La nuova organizzazione della Curia romana*, «Ius Ecclesiae» 34 (2022), pp. 419-434.
- AUMENTA, S. F., INTERLANDI, R., *La Curia Romana secondo Praedicate Evangelium. Tra storia e riforma*, Roma, EDUSC, 2023.
- BONI, G., *Sulle recenti leggi penali vaticane e sulla loro «canonizzazione»*, in *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, a cura di N. Marchei, D. Milani, J. Pasquali Cerioli, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 223-253.
- BONI, G., *Recenti evoluzioni dell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, in *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, a cura di M. Carnì, Roma, Studium, 2019, pp. 31-82.
- BONI, G., *I rapporti tra ordinamento giuridico vaticano e ordinamento canonico: tra cor-*

¹⁸ Al fine di garantire alle persone giuridiche vaticane gli adeguamenti statutari conseguenti alle normative dettate dal m.p. e dalla Legge DL, il Presidente della Pontificia Commissione per lo SCV è intervenuto con *Decreto n. DLXX* in data 8 marzo 2023 fissando il termine del 30 giugno 2023 per la presentazione delle modifiche o integrazioni statutarie e quello del 31 dicembre 2023 per la loro registrazione presso l'Ufficio Giuridico del Governatorato. Testo rinvenibile in <https://www.vaticanstate.va/it/stato-governo/legislazione-e-normativa/normativa-persone-giuridiche-vaticane.html> [accesso: 7.9.2023].

- retta configurazione ab intra e possibili travisamenti ab extra, «Jus. Rivista di Scienza Giuridiche» 66 (2019), 2, pp. 45-90.
- CARMIGNANI CARIDI, S., *Curia romana e Stato della Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, «Il diritto ecclesiastico» 99 (1988), pp. 139-171.
- CARMIGNANI CARIDI, S., *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. II. Diritto ecclesiastico*, a cura di G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 797-830.
- CAVANA, P., *I rapporti fra lo Stato della Città del Vaticano, l'Italia e l'Unione europea*, «Ephemerides Iuris Canonici» 55 (2015), pp. 265-305.
- DALLA TORRE, G., *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, «Ius Ecclesiae» 23 (2011), pp. 109-116.
- DALLA TORRE, G., *Aspetti della giustizia vaticana*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it) 18 (2013).
- DALLA TORRE, G., *Il diritto penale vaticano tra antico e nuovo*, «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica» 17 (2014), 2, pp. 443-460.
- Fabris, C.-M., *Aspetti internazionali della gestione economica della Curia romana*, in *La riforma della Curia romana in materia economica. Le novità di Praedicate Evangelium*, a cura di F. Bertotto, Venezia, Marcianum Press, 2023, pp. 59-100 (in corso di pubblicazione).
- FRANCESCO, *Motu proprio sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, 19 maggio 2020, «L'Osservatore Romano», 1-2 giugno 2020, pp. 6-10.
- FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di motu proprio Chi è fedele sulle persone giuridiche strumentali della Curia romana*, 5 dicembre 2022, «L'Osservatore Romano», 6 dicembre 2022, p. 7; «Communicationes» 54 (2022), pp. 372-377.
- FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di motu proprio Il diritto nativo circa il patrimonio della Sede Apostolica*, 20 febbraio 2023, «L'Osservatore Romano», 23 febbraio 2023, p. 8.
- GUERRERO ALVES, J. A., *Gli organismi economici nella Praedicate Evangelium*, in *La Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium. Struttura, contenuti e novità*, a cura di F. Giammaresi, Città del Vaticano, Lateran University Press, 2022, pp. 77-82.
- MIÑAMBRES, J., *Gli organismi economici nella Praedicate Evangelium*, «Ius Ecclesiae» 34 (2022), pp. 497-520.
- PERLASCA, A., *La vigilanza della Santa Sede sull'amministrazione dei beni ecclesiastici*, in *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability. La sfida della rendicontazione tra pastoraltà e contabilità*, a cura di A. Aste, Venezia, Marcianum Press, 2019.
- PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO SCV, *Legge n. DL sulle persone giuridiche dello Stato della Città del Vaticano*, 5 dicembre 2022, «Bollettino Sala Stampa della Santa Sede» B0911 (6 dicembre 2022).
- PUNZI NICOLÒ, A. M., *Gli enti nell'ordinamento canonico*, Padova, CEDAM, 1983.
- REA, F. S., *Riflessioni sulla recente canonizatio legis nel sistema penale vaticano*, in *Il diritto come "scienza di mezzo". Studi in onore di Mario Tedeschi*, tomo IV, a cura di M. d'Arienzo, Cosenza, Pellegrini, 2017, pp. 2069-2086.

SABBARESE, L., *Manuale di diritto canonico. Analisi del complesso delle leggi canoniche, della struttura organizzativa e personale e comunitaria, con i relativi doveri e diritti, della funzione di insegnare e di santificare della tutela dei diritti dei fedeli nella Chiesa cattolica*, Molfetta, Nel diritto, 2022, p. 238.

VENTRELLA, C., *Norme vaticane e “canonizzazione”: duttilità del sistema tra dimensione dualistica e tutela degli interessi*, in *Il diritto come “scienza di mezzo”*. Studi in onore di Mario Tedeschi, tomo IV, a cura di M. d’Arienzo, Cosenza, Pellegrini, 2017, pp. 2435-2458.