



Paolo Cavana

(professore ordinario di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università LUMSA di Roma, Dipartimento di Giurisprudenza Economia Politica e Lingue moderne)

La vigilanza sull'amministrazione economica della Curia Romana *

*The Supervision of the economic administration of the Roman Curia **

ABSTRACT: This paper analyses the new system of supervision of the economic administration of the Roman Curia introduced by the Apostolic Constitution *Praedicate Evangelium*. Then, it focuses on the role that has been recently assigned in this area to the 'Istituto per le Opere di Religione' (IOR) and on that of the Vatican penal jurisdiction, both of which constitute highly innovative elements.

SOMMARIO: 1. Le fonti normative della riforma - 2. Gli organismi di vigilanza - 3. Le plurime tipologie di vigilanza - 4. Analisi del nuovo sistema di vigilanza sull'amministrazione economica della Curia Romana - 5. Il ruolo peculiare dell'Istituto per le Opere di Religione - 6. La duplicazione del sistema di vigilanza tra Curia Romana e IOR - 7. Aspetti positivi del sistema e sue criticità - 8. Vigilanza canonica e supplenza della giurisdizione penale vaticana - 9. Osservazioni conclusive.

1 - Le fonti normative della riforma

La riforma dell'amministrazione economica della Curia Romana, che ha ridisegnato anche le funzioni di vigilanza e controllo e i relativi organismi competenti, è il frutto di una articolata e complessa normativa, formatasi in modo alluvionale nell'ultimo decennio¹, con molteplici e successivi

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

Testo, riveduto e aggiornato, della relazione presentata al Convegno "La riforma della Curia romana in materia economica. Le novità di *Praedicate Evangelium*", organizzato dalla Facoltà di Diritto Canonico S. Pio X (Venezia, 22 marzo 2023), destinato alla pubblicazione nel volume degli Atti.

¹ Per una ricostruzione del complesso percorso di riforma dell'amministrazione economica della Curia Romana e più in generale della Santa Sede, a seguito della firma della Convenzione monetaria con l'Unione europea (2010) e che ha comportato anche una profonda riforma della legislazione vaticana, cfr. **J.I. ARRIETA**, *Corso di diritto vaticano*, EDUSC, Roma, 2012, p. 318 ss. In generale sulle ragioni storiche e di contesto che hanno portato alla riforma, cfr. **P. CONSORTI**, *Le riforme economiche di Papa Francesco*, in **AA.**



aggiustamenti che stanno interessando anche l'attuazione della più recente e organica riforma introdotta con la costituzione apostolica *Praedicate Evangelium* di papa Francesco². Si tratta di una modalità di produzione normativa che certo non aiuta e rende talora non agevole, e sempre provvisoria, appesa all'ultima novità del legislatore, l'opera ricostruttiva dell'interprete³.

Ciò premesso, le principali fonti che disegnano l'attuale sistema di vigilanza sull'amministrazione economica della Curia Romana sono le seguenti, in ordine cronologico: il *motu proprio* "La promozione dello sviluppo umano integrale" (2013), che ha esteso a tutte le istituzioni curiali e agli enti dipendenti dalla Santa Sede l'applicazione della legislazione penale vaticana per tutta una serie di reati ivi previsti e per "la vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria", istituendo a tal fine l'Autorità di Informazione

VV., *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme di papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, a cura di E. BANI, P. CONSORTI, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 7-31.

² Cfr. **FRANCESCO**, Costituzione apostolica *Praedicate Evangelium* sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo, Roma, 19 marzo 2022 (in www.vatican.va). Sul significato e i contenuti della riforma, cfr. **S.F. AUMENTA, R. INTERLANDI**, *La curia romana secondo «Praedicate Evangelium»*. Tra storia e riforma, EDUSC, Roma, 2023; **S. ROSSANO**, *Praedicate Evangelium. La curia romana di Papa Francesco*, Prefazione del Card. **F. COCCOPALMERIO**, Roma, 2023; **G. GHIRLANDA**, *La costituzione apostolica «Praedicate Evangelium» sulla curia romana*, in *La Civiltà Cattolica* 173-2 (2022), pp. 41-56; **J.I. ARRIETA**, *La nuova organizzazione della Curia Romana*, in *Ius Ecclesiae*, (34) 2/2022, pp. 418-434; **F. PUIG**, *Coordinamento ed unità di azione della Curia Romana nella Costituzione apostolica Praedicate Evangelium*, *ivi*, pp. 435-460; **S.F. AUMENTA**, *La Segreteria di Stato nella Cost. Ap. Praedicate Evangelium*, *ivi*, pp. 461-496; **J. MIÑAMBRES**, *Gli organismi economici nella Praedicate Evangelium*, *ivi*, pp. 497-520; **A. VIANA**, *La potestà della curia romana secondo la costituzione apostolica «Praedicate Evangelium»*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, Nuova serie, 2-2022, pp. 535-563; **F. PUIG**, *Sguardo sulla Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium: si riparte*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2022, pp. 545-558; **O.A. Card. RODRIGUEZ MARADIAGA**, "Praedicate Evangelium". Una nueva curia para un tiempo nuevo. Una conversación con Fernando Prado, Prólogo del Papa Francisco, Publicaciones Claretianas, Madrid, 2022; **AA. VV.**, *La costituzione apostolica «Praedicate Evangelium»*. Struttura, contenuti e novità, a cura di F. GIAMMARRESI, Lateran University Press, Roma, 2022; **M. DEL POZZO**, *Una lettura 'strutturale' di «Praedicate Evangelium»*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 13 del 2022, pp. 47-94; **M. GANARIN**, *La Costituzione apostolica Praedicate Evangelium di Papa Francesco*, in *L - Jus*, fasc. 1 del 2022.

³ Su questo e su altri aspetti della più recente evoluzione normativa nell'ambito dell'ordinamento canonico, cfr. **G. BONI**, *La recente attività normativa ecclesiale: finis terrae per lo ius canonicum? Per una valorizzazione del ruolo del Pontificio Consiglio per i testi legislativi e della scienza giuridica nella Chiesa*, Mucchi, Modena, 2021.



Finanziaria (AIF)⁴; il *motu proprio Fidelis dispensator et prudens* (2014), che ha delineato la nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano⁵; il *motu proprio "I beni temporali"* (2016), che ha enunciato il principio della *summa divisio* della funzione di amministrazione e gestione del patrimonio da quella di vigilanza e controllo, riservando la prima all'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA) e la seconda alla Segreteria dell'Economia ⁶; il *motu proprio "Una migliore organizzazione"* (2020), che ha previsto il trasferimento della titolarità e amministrazione delle liquidità fondi e titoli della Segreteria di Stato all'APSA sotto la vigilanza della Segreteria per l'Economia (specialmente art. 3)⁷; la costituzione apostolica *Praedicate Evangelium* (2022) sulla riforma della Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo⁸; il successivo rescritto pontificio *ex audientia SS.MI* (2022), che ha determinato il trasferimento allo IOR dell'amministrazione e gestione in via esclusiva delle attività finanziarie e della liquidità della Santa Sede e delle Istituzioni a essa collegate⁹; il *motu proprio "Sulle persone giuridiche strumentali della Curia Romana"* (2022), che detta alcuni principi e norme in materia di amministrazione e vigilanza sugli enti pubblici della Santa Sede¹⁰; il *motu proprio "Il diritto nativo"* sul patrimonio della Sede Apostolica (2023), che

⁴ Cfr. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio *"La promozione dello sviluppo umano integrale"* per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, Roma, 8 agosto 2013 (in www.vatican.va).

⁵ FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di motu proprio *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, Roma, 24 febbraio 2014 (in www.vatican.va).

⁶ FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio *"I beni temporali"* circa alcune competenze in materia economico-finanziaria, Roma, 4 luglio 2016 (in www.vatican.va).

⁷ FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio *"Una migliore organizzazione"* circa alcune competenze in materia economico-finanziaria, Roma, 26 dicembre 2020 (in www.vatican.va).

⁸ FRANCESCO, Costituzione apostolica *Praedicate Evangelium*, cit.

⁹ *Rescriptum ex audientia SS.MI: rescritto del Santo Padre Francesco circa l'Istruzione sull'Amministrazione e gestione delle attività finanziarie e della liquidità della Santa Sede e delle Istituzioni collegate con la Santa Sede rescritto*, 23 agosto 2022 (in <https://press.vatican.va>).

¹⁰ FRANCESCO, Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio sulle persone giuridiche strumentali della Curia Romana, Roma, 5 dicembre 2022 (in <https://press.vatican.va>).



precisa la natura dei beni pubblici ecclesiastici della Santa Sede e il loro regime giuridico¹¹; il chirografo di papa Francesco per il nuovo Statuto dello IOR con annesso il nuovo testo statutario (30 gennaio 2023)¹²; il decreto pontificio circa la rappresentanza legale piena della II Sezione del Dicastero per l'Evangelizzazione (datato 1° agosto 2022, ma comunicato il 17 marzo 2023), che precisa il regime di amministrazione e la rappresentanza legale del patrimonio destinato alle missioni, attribuito a uno speciale ufficio del Dicastero per l'Evangelizzazione¹³.

Oltre a queste fonti, concernenti specificamente l'amministrazione e vigilanza dei beni della Curia Romana e delle Istituzioni a essa collegate, occorrerà tenere conto anche dei principi generali, posti dal Codice di diritto canonico (Libro V), circa la vigilanza e il controllo sull'amministrazione e gestione dei beni temporali della Chiesa, tra cui sono ricompresi anche quelli della Santa Sede¹⁴.

2 - Gli organismi di vigilanza

In base alle fonti sopra indicate, e in particolare al Titolo VII della cost. ap. *Praedicate Evangelium*, dedicato espressamente agli "Organismi economici", quelli con funzioni di vigilanza (e controllo) sull'amministrazione economica della Curia Romana riformata sono i seguenti¹⁵:

¹¹ FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio "Il diritto nativo" circa il patrimonio della Sede Apostolica, Roma, 20 febbraio 2023 (in www.vatican.va).

¹² Chirografo del Santo Padre Francesco per il nuovo Statuto dell'Istituto per le Opere di religione, 30 gennaio 2023 (in www.vatican.va).

¹³ FRANCESCO, Decreto circa la rappresentanza legale piena della II Sezione del Dicastero per l'Evangelizzazione, 1° agosto 2022, comunicato il 17 marzo 2023 (in <https://press.vatican.va>).

¹⁴ Per approfondimenti cfr. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Nuova edizione aggiornata e integrata a cura di A. PERLASCA, EDB, Bologna, 2011. Da ultimo, cfr. J. MIÑAMBRES, J.-P. SCHOUPPE, *Diritto patrimoniale canonico*, EDUSC, Roma, 2022. Per una esposizione sintetica, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, 5ª ed. aggiornata a cura di G. BONI e P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2022, p. 237 ss.

¹⁵ In argomento, cfr. J.I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 332 ss.; G. DALLA TORRE, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, in *Monitor Ecclesiasticus*, CXXX (2015), pp. 277-282; J. MIÑAMBRES, *Riorganizzazione economica della Curia Romana: considerazioni giuridiche "in corso d'opera"*, in *Ius Ecclesiae*, XXVII, 2015, p. 144 ss.



- il *Consiglio per l'Economia*, formato da otto cardinali o vescovi in rappresentanza dell'universalità della Chiesa, e da sette laici scelti tra esperti di varie nazionalità nominati dal Pontefice, cui

“compete la vigilanza sulle strutture e le attività amministrative e finanziarie delle Istituzioni curiali e degli Uffici, delle Istituzioni collegate con la Santa Sede o che fanno riferimento a essa indicati nell'elenco allegato al proprio Statuto” (art. 205).

Il Consiglio svolge un ruolo di indirizzo e vigilanza in materia economico-finanziaria, in quanto

“sottopone all'approvazione del Romano Pontefice indirizzi e norme volti ad assicurare che: 1. siano tutelati i beni degli Enti e delle Amministrazioni sottoposti alla sua vigilanza; 2. siano ridotti i rischi patrimoniali e finanziari; 3. le risorse umane, materiali e finanziarie siano attribuite in maniera razionale e gestite con prudenza, efficienza e trasparenza; 4. gli Enti e le Amministrazioni svolgano i propri compiti in modo efficiente, secondo le attività, i programmi e i bilanci preventivi per essi approvati” (art. 207).

Inoltre

“approva il bilancio preventivo annuale e il bilancio consuntivo consolidati della Santa Sede e li sottopone al Romano Pontefice” (art. 209) e “stabilisce i criteri, ivi incluso quello del valore, per determinare quali atti di alienazione, acquisto o straordinaria amministrazione realizzati dagli Enti da esso vigilati richiedano, *ad validitatem*, l'approvazione del Prefetto della Segreteria per l'economia” (art. 208);

- la *Segreteria per l'Economia*, presieduta da un Prefetto, assistito da un Segretario, e articolata in due Aree funzionali, rispettivamente competenti la prima per la regolazione il controllo e la vigilanza in materia economica e finanziaria, e la seconda per l'esercizio delle medesime funzioni in materia amministrativa. Essa, oltre a svolgere

“la funzione di Segreteria papale per le materie economiche e finanziarie. - § 2. Esercita il controllo e la vigilanza in materia amministrativa, economica e finanziaria sulle Istituzioni curiali, gli Uffici e le Istituzioni collegate con la Santa Sede o che fanno riferimento a essa indicate nell'elenco allegato allo Statuto del Consiglio per l'economia. - § 3. Esercita pure un apposito controllo sull'Obolo di San Pietro e sugli altri Fondi papali” (art. 212).

In termini più specifici la Segreteria

“1. emana indirizzi in materia economica e finanziaria per la Santa Sede e controlla che le attività si svolgano nel rispetto dei piani



operativi e dei programmi approvati; 2. monitora le attività amministrative, economiche e finanziarie delle Istituzioni affidate al suo controllo e vigilanza; propone e assicura eventuali azioni correttive; 3. predispone il bilancio preventivo annuale, controllando poi che venga rispettato, e il bilancio consuntivo consolidato della Santa Sede e li sottopone al Consiglio per l'economia; 4. realizza la valutazione annuale del rischio della situazione patrimoniale e finanziaria della Santa Sede e la sottopone al Consiglio per l'economia" (art. 215).

Inoltre

"1. formula linee guida, indirizzi, modelli e procedure in materia di appalti, volti ad assicurare che tutti i beni e servizi richiesti dalle Istituzioni curiali e dagli Uffici e dalle Istituzioni collegate con la Santa Sede o che fanno riferimento a essa, siano acquisiti nel modo più prudente, efficiente ed economicamente vantaggioso, in conformità ad appropriate verifiche e procedure interne; - 2. predispone strumenti informatici appropriati che rendano efficace e trasparente la gestione amministrativa, economica e finanziaria e assicurino che gli archivi e la contabilità siano tenuti in modo fedele, conformemente alle norme e alle procedure approvate" (art. 216).

Nel fare ciò essa

"deve sentire il Consiglio per l'economia e sottoporre al suo esame le proposte e gli indirizzi riguardanti norme sulle materie di maggiore importanza o attinenti a principi generali. - § 2. 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" (art. 214).

Presso la Segreteria è istituita

"la Direzione per le Risorse Umane della Santa Sede, la quale provvede, in dialogo e cooperazione con gli Enti interessati, a tutto quanto riguarda la posizione e gestione lavorativa del personale e i collaboratori degli Enti soggetti alla legislazione propria della Santa Sede, fermo restando il disposto dell'art. 48, 2°. - § 2. Fra le altre competenze, tramite questa Direzione, la Segreteria per l'Economia autorizza le assunzioni, verificandone tutti i requisiti, e approva le tabelle organiche degli Enti" (art. 217).

Infine essa

"approva ogni atto di alienazione, acquisto o di straordinaria amministrazione realizzato dalle Istituzioni curiali e dagli Uffici e dalle Istituzioni collegate con la Santa Sede o che fanno riferimento a



essa, per il quale sia necessaria la sua approvazione *ad validitatem*, in base ai criteri determinati dal Consiglio per l'economia" (art. 218).

In base al recente *motu proprio* "Sulle persone giuridiche strumentali della Curia Romana" (5 dicembre 2022), la Segreteria per l'Economia esercita anche la vigilanza e il controllo, i cui bilanci preventivi e consuntivi devono essere a essa presentati, che provvederà poi a sottoporli per l'approvazione al Consiglio per l'Economia (artt. 3-4, m.p.).

Va anche aggiunto, per meglio precisare la funzione di vigilanza e controllo della Segreteria per l'Economia, che il suo destinatario principale è costituito, in base alla cost. ap. *Praedicate Evangelium*, dall'APSA, ossia l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica. Questo è

"l'Organismo titolare dell'amministrazione e della gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare della Santa Sede destinato a fornire le risorse necessarie all'adempimento della funzione propria della Curia Romana per il bene e a servizio delle Chiese particolari" (art. 219, § 1), il quale "provvede a quanto è necessario per l'attività ordinaria della Curia Romana, curando la tesoreria, la contabilità, gli acquisti e gli altri servizi" (art. 220, § 1).

A essa compete anche

"amministrare il patrimonio immobiliare e mobiliare degli Enti che hanno affidato alla Santa Sede i propri beni, nel rispetto della finalità specifica per la quale il patrimonio è stato costituito e degli indirizzi e delle politiche generali approvate dagli Organismi competenti" (art. 219, § 2);

- l'Ufficio del *Revisore generale*, cui è affidato il compito della "revisione contabile del bilancio consolidato della Santa Sede" (art. 222) e, secondo il programma annuale approvato dal Consiglio per l'Economia, della "revisione contabile dei bilanci annuali delle singole Istituzioni curiali e degli Uffici, delle Istituzioni collegate con la Santa Sede o che fanno riferimento a essa, i quali confluiscono nei suddetti bilanci consolidati" (art. 223). Svolge inoltre, su richiesta o di propria iniziativa, "revisioni su situazioni particolari", sulle quali esamina eventuali "segnalazioni" per riferirne poi al Prefetto della Segreteria per l'Economia (art. 224);

- la *Commissione di materie riservate*, istituita già nel 2020¹⁶ a seguito dell'ampliamento del segreto pontificio alle questioni economiche e

¹⁶ FRANCESCO, *Motu proprio "La Commissione"*, in *Communicationes* 52, 2020, pp. 3344-345.



finanziarie riguardanti la Santa Sede e della necessità di individuare un'istanza che lo determinasse nei singoli casi e che allo stesso tempo provvedesse al controllo delle operazioni finanziarie di natura riservata¹⁷. In base alla cost. ap. *Praedicate Evangelium* a essa oggi compete di

“1. autorizzare qualsiasi atto di natura giuridica, economica o finanziaria che per un bene maggiore della Chiesa o delle persone debba essere coperto dal segreto e sottratto al controllo e alla vigilanza degli organi competenti; - 2. controllare i contratti della Santa Sede che secondo la legge richiedono riservatezza e vigilare su di essi” (art. 225);

- il *Comitato per gli Investimenti*, composto da membri e professionisti di alto profilo, cui compete di “garantire la natura etica degli investimenti mobiliari della Santa Sede secondo la dottrina sociale della Chiesa e, nello stesso tempo, la loro redditività, adeguatezza e rischiosità” (art. 227);

- l'ASIF, ossia l'*Autorità di Supervisione e Informazione Finanziaria*, erede dell'AIF, collocata al di fuori della Curia Romana tra le Istituzioni collegate con la Santa Sede, che svolge le importanti funzioni di

“vigilanza ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nei confronti degli Enti e dei soggetti sottoposti alla sua supervisione; vigilanza prudenziale sugli Enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria; regolamentazione prudenziale degli Enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria e, nei casi previsti dalla legge, in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In tale veste svolge altresì la funzione di informazione finanziaria” (art. 248)¹⁸.

3 - Le plurime tipologie di vigilanza

¹⁷ Cfr. J.I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., pp. 340-341.

¹⁸ Sull'ASIF e le sue funzioni, cfr. J.I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., pp. 327-332; F. RICCIARDI CELSI, *L'autorità di informazione finanziaria tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano*, in *Archivio giuridico*, 235 (2015), pp. 235-264; M. CONDEMI, *La regolazione delle attività finanziarie vaticane*, in AA. VV., *Finanze vaticane e Unione europea*, cit., p. 49 ss. Sulla vigilanza e regolazione prudenziale, cfr. E. BANI, *La regolazione prudenziale in materia finanziaria nell'ordinamento della Chiesa cattolica*, ivi, pp. 151-171.



Questa pluralità di organismi dà vita a un complesso sistema fondato su plurime tipologie di vigilanza e controllo sull'amministrazione economica della Curia Romana.

A tale proposito, va ricordato preliminarmente che l'ordinamento canonico, nella definizione complessiva del sistema di amministrazione dei beni ecclesiastici, attribuisce i compiti di *vigilanza* e di *controllo* alla Santa Sede e all'Ordinario, cioè il Vescovo diocesano ed equiparati, come gli abati e i prelati territoriali, nonché i Superiori maggiori degli Istituti religiosi. In particolare, mentre la Santa Sede è organo generale e universale di vigilanza e di controllo in virtù del can. 1273, per il quale il Pontefice è il supremo amministratore ed economo di tutti i beni ecclesiastici, l'Ordinario è il normale e immediato organo di vigilanza e di controllo (can. 1276, § 1)¹⁹.

L'attività di *vigilanza* riguarda essenzialmente la costante verifica della corrispondenza della vita e dell'attività della persona giuridica alle finalità sue proprie, attinenti, come precisa il can. 114, § 2, "ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale". In particolare essa riguarda l'operato degli organi di governo nonché l'utilizzazione dei beni delle persone giuridiche per le finalità statutarie e secondo le volontà dei donatori o testatori.

L'attività di *controllo*, invece, attiene agli atti di straordinaria amministrazione (can. 1281), alle alienazioni (can. 1291 ss.) e all'autorizzazione a stare in giudizio *in foro civili* della persona giuridica (can. 1288). In sostanza, in questi casi il diritto canonico prevede che la capacità dell'amministratore della persona giuridica pubblica debba essere integrata dall'intervento dell'autorità ecclesiastica che ha poteri di controllo, al fine di assicurare la massima garanzia che il patrimonio dell'ente sia gestito correttamente e non abbia a essere compromesso²⁰.

Ciò premesso, va osservato che il sistema di vigilanza e di controlli sull'amministrazione economica della Curia Romana, come risultante dalla più recente riforma, si discosta in modo significativo dallo schema del Codice, prevedendo numerose tipologie di vigilanza (e controllo), alcune delle quali estranee a quest'ultimo²¹. Sono infatti previste: a) una

¹⁹ Cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, Nota *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, 12 febbraio 2004, in *Communicationes*, 36 [2004], pp. 24-32.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Cfr. A. PERLASCA, *Trasparenza e riservatezza nella gestione dei beni ecclesiastici*, in *Periodica* 107 (2019), pp. 496-497, che osserva come l'applicazione della *summa divisio* tra funzione amministrativo-gestionale e di vigilanza-controllo, che dovrebbe essere alla



vigilanza di conformità dell'amministrazione di tutte le istituzioni curiali e di quelle collegate alla Santa Sede ai fini della Chiesa, esercitata congiuntamente con distinti ruoli dal Consiglio dell'Economia e dalla Segreteria dell'Economia ; b) una vigilanza di tipo manageriale sugli esiti economici della gestione (profitti e perdite), esercitato dalla Segreteria dell'Economia (art. 213, § 2); c) una vigilanza di tipo contabile esercitato dall'Ufficio del Revisore Generale; d) una vigilanza di carattere generale ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ed estesa ai vari reati previsti dall'attuale legislazione vaticana, e quella più specifica di tipo prudenziale sugli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria (lo IOR), consistente in una metodologia di regole finanziarie volte a garantire la stabilità patrimoniale degli operatori e del sistema finanziario, entrambe di competenza dell'ASIF (art. 248); e) una vigilanza e controllo sugli atti giuridici economici o finanziari coperti da segreto e sottratti al controllo e alla vigilanza degli organi ordinari competenti, che spetta alla Commissione di Materie Riservate (art. 225); f) una vigilanza sulla natura etica e sulla redditività degli investimenti mobiliari della Santa Sede, di competenza del Comitato per gli investimenti (art. 227).

Questa complessità e plurime funzioni di vigilanza e controllo sull'amministrazione economica della Curia Romana sono in larga parte frutto del necessario processo di adeguamento agli impegni di carattere normativo e finanziario contratti dalla Santa Sede con l'Unione europea a seguito della Convenzione monetaria del 2009. Tuttavia esso rappresenta un tema di particolare importanza anche nel governo della Chiesa. Come ricorda il pontefice, infatti,

“i beni temporali che la Chiesa possiede sono destinati a conseguire i suoi fini e cioè il culto divino, l'onesto sostentamento del clero, l'apostolato e le opere di carità, specialmente a servizio dei poveri (cfr. can. 1254 § 2 C.I.C.). La Chiesa, di conseguenza, sente la responsabilità di porre la massima attenzione affinché l'amministrazione delle proprie risorse economiche sia sempre al

base di ogni amministrazione, “si pone in modo diversificato, per esempio, nell'ambito della Santa Sede, dove vi sono tre diversi organismi preposti, rispettivamente, all'indicazione delle strategie e politiche all'interno delle quali svolgere l'amministrazione (consiglio per l'economia), all'amministrazione concreta (amministrazione del patrimonio della sede apostolica) e alla vigilanza su quanto operato (segreteria per l'economia e ufficio del revisore generale), rispetto a quanto avviene in altre strutture ecclesiali istituzionali, quali le diocesi, le parrocchie ecc.”, ciò in quanto “l'amministrazione dei beni, non solo nelle sue finalità, ma anche nelle sue modalità concrete, deve fare i conti con la struttura ecclesiologica di riferimento”.



servizio di tali fini. Per questo motivo la Santa Sede presta un'attenzione particolare alla vigilanza sulla amministrazione del proprio patrimonio²².

4 - Analisi del nuovo sistema di vigilanza sull'amministrazione economica della Curia Romana

L'attuale assetto del sistema di vigilanza sull'amministrazione economica della Curia Romana, risultante dalla cost. ap. *Praedicate Evangelium*, fu introdotto sostanzialmente con il *motu proprio "Fidelis dispensator et prudens"* (2014), frutto del lavoro della *Pontificia commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede (CoSea)*²³ e della consultazione con due Consigli di cardinali²⁴. Fu tale provvedimento a determinare l'avvio della riforma e ne costituisce tuttora la base fondamentale²⁵. Essa ha poi conosciuto una serie di successive integrazioni e aggiustamenti che non ne hanno però alterato la fondamentale struttura iniziale e che hanno anzi reintrodotti alcuni elementi di riservatezza, mediante l'istituzione della Commissione di materie riservate, la cui rimozione era stata in origine tra le ragioni (trasparenza) indicate alla base della riforma²⁶.

Il nucleo di tale riforma consiste in una nuova ripartizione dei poteri di vigilanza sull'amministrazione economica facente capo a tre nuovi organismi (Consiglio per l'Economia, Segreteria per l'Economia e

²² FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio *"I beni temporali"*, cit.

²³ *Chirografo del Sommo Pontefice Francesco per l'istituzione di una Pontificia Commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede*, Roma, 18 luglio 2013 (in www.vatican.va).

²⁴ Cfr. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di motu proprio *Fidelis dispensator et prudens*, cit.

²⁵ Cfr. J. MIÑAMBRES, *Gli organismi economici*, cit., pp. 501-504.

²⁶ Sull'esigenza di trasparenza nell'amministrazione dei beni temporali della Chiesa, cfr. AA. VV., *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability. La sfida della rendicontazione tra pastoralità e contabilità*, a cura di A. ASTE, Marcianum Press, Venezia, 2019; D. ZALBIDEA, *Significado y límites del concepto de transparencia en la gestión de los bienes*, in AA. VV., *Diritto canonico e culture giuridiche nel centenario del Codex Iuris Canonici del 1917*, a cura di J. MIÑAMBRES, EDUSC, Roma, 2019, pp. 403-412; AA. VV., *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, a cura di F. LOZUPONE, Prefazione del Card. G. PELL, Aracne, Roma, 2015. Sul concetto di trasparenza ma anche sui limiti che la sua applicazione incontra nell'ordinamento canonico, cfr. A. PERLASCA, *Trasparenza e riservatezza*, cit., pp. 493-512.



Revisore generale), cui poi si aggiungono altre funzioni e organismi di vigilanza di natura tecnica, primo fra tutti l'AIF (Autorità di Informazione Finanziaria), oggi ASIF, derivanti principalmente dagli impegni assunti dalla Santa Sede con la Convenzione monetaria con l'Unione europea.

Questi tre nuovi organismi, e in particolare i primi due, hanno sostanzialmente introdotto all'interno della Curia Romana un sistema di amministrazione-vigilanza che si avvicina al modello di *corporate governance* di tipo dualistico, tipico dei grandi gruppi o conglomerati societari, all'interno del quale sono stati inseriti alcuni elementi tipici della tradizione canonistica, tra cui il controllo sugli atti di straordinaria amministrazione e sulle alienazioni dei vari enti soggetti a vigilanza²⁷.

In questo modello le funzioni di vigilanza sono suddivise tra due organismi, ovvero - adottando la terminologia del legislatore italiano - il *consiglio di sorveglianza* (art. 2409-duodecies, cod. civ.), cui può assimilarsi il *Consiglio per l'Economia*, cui spetta una vigilanza di tipo strategica, volta a individuare gli obiettivi e le linee d'azione generale e l'approvazione dei bilanci, e il *consiglio di gestione* (art. 2409-novies, cod. civ.), cui può assimilarsi la *Segreteria per l'Economia*, cui spetta una vigilanza e controllo di tipo amministrativo, riguardante la concreta gestione delle singole istituzioni curiali e dell'APSA, cui spetta l'effettiva responsabilità gestionale delle risorse. Un simile sistema tende sostanzialmente a consentire, da parte dell'organismo di vertice, di tracciare un perimetro costituito da obiettivi strategici, linee d'azione e indirizzi operativi entro il quale deve muoversi la concreta amministrazione patrimoniale degli enti o istituti gestori sotto la vigilanza e il controllo operativo, di secondo livello, di un organismo intermedio che mira a verificarne e ad assicurarne l'osservanza²⁸.

²⁷ Per un'analisi puntuale della composizione e delle attribuzioni degli organismi economici previsti dalla cost. ap. *Praedicate Evangelium*, cfr. J. MIÑAMBRES, *Gli organismi economici*, cit., p. 504 ss.

²⁸ In argomento, cfr. G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, 9^a ed., a cura di M. CAMPOBASSO, Utet Giuridica, Torino, 2015, p. 420-421, che precisa: "il sistema dualistico prevede la presenza di un consiglio di gestione e di un consiglio di sorveglianza. La revisione legale dei conti è poi affidata, senza eccezioni, a un revisore o a una società di revisione. Il consiglio di gestione svolge le funzioni proprie del consiglio di amministrazione nel sistema tradizionale. Peculiare è invece la posizione del consiglio di sorveglianza: gli sono attribuite sia le funzioni di controllo proprie del collegio sindacale, sia alcune funzioni di indirizzo della gestione che nel sistema tradizionale sono proprie dell'assemblea dei soci, come la nomina e la revoca dei componenti del consiglio di gestione e l'approvazione del bilancio di esercizio. Funzioni di indirizzo che possono essere ulteriormente rafforzate con apposita clausola statutaria, riservando al consiglio di



Si noti che questo schema operativo, sotto il profilo funzionale, è quello sostanzialmente fatto proprio *mutatis mutandis* anche dall'azione di finanza pubblica degli Stati di democrazia avanzata, ove le linee della politica economica sono fissate dal Parlamento con la legge di bilancio, la cui attuazione spetta poi al Governo, e in particolare al Ministero dell'Economia (in Italia al MEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze), che esercita al tempo stesso un'azione di vigilanza e di controllo su tutti i soggetti coinvolti nella manovra di finanza pubblica: singoli ministeri, enti pubblici economici e, attraverso la Ragioneria generale dello Stato e il supporto esterno della Corte dei conti, anche gli enti pubblici locali.

L'idea che ispira tale modello è quella di una funzione di vigilanza di tipo strategico e di tipo operativo, che partecipa al tempo stesso e incide sull'amministrazione, fornendole *ex ante* gli obiettivi e le linee di indirizzo strategico cui essa dovrà tendere a uniformarsi e che sarà poi soggetta, nella sua attuazione da parte degli amministratori degli enti, a vigilanza e controlli *ex post* circa la loro effettiva osservanza.

Applicato alla Curia Romana, questo modello prevede una vigilanza di doppio livello che fa capo a due organismi distinti: uno, il *Consiglio per l'Economia*, che traccia il perimetro strategico e le regole fondamentali delle attività amministrative e finanziarie delle istituzioni curiali e vigila "dall'alto", in modalità *top-down*, approvando anche i bilanci, e l'altro, la *Segreteria per l'Economia*, che esercita una funzione di vigilanza, coordinamento e controllo "dal basso", sulla concreta attività di gestione amministrativa dei soggetti a essa sottoposti per verificarne l'effettiva osservanza degli obiettivi e delle linee di indirizzo elaborati dal primo e il rispetto dei limiti di bilancio.

Il sistema previgente, quello previsto dalla cost. ap. *Pastor bonus*, affidava a un unico organismo, la *Prefettura degli affari economici della Santa Sede*, presieduto da un cardinale, "la vigilanza e il controllo sulle amministrazioni che dipendono dalla Santa Sede o che a essa fanno capo, quale che sia l'autonomia di cui possano godere" (art. 176), esaminandone stati patrimoniali e bilanci e limitandosi a esprimere pareri circa i progetti economici di maggior importanza delle amministrazioni (artt. 178-179),

sorveglianza l'approvazione delle operazioni strategiche e dei piani industriali e finanziari predisposti dal consiglio di gestione. [...] Il sistema dualistico determina quindi un più accentuato distacco tra azionisti ed organo gestorio della società. Infatti scelte e valutazioni tipicamente imprenditoriali, quali la designazione degli amministratori e l'approvazione del bilancio, sono sottratte ai soci ed affidate a un organo professionale, quale il consiglio di sorveglianza, che nel contempo esercita il controllo sull'amministrazione".



nel quadro di una struttura organizzativa della Curia Romana che riconosceva ampia autonomia alle singole amministrazioni anche nell'individuazione dei propri obiettivi e programmi di spesa e investimenti, sotto il coordinamento della Segreteria di Stato, la quale esercitava un ruolo centrale nell'assetto anche funzionale della Santa Sede²⁹.

La riforma ha modificato questo modello di *governance* della Curia Romana, che aveva evidenziato negli ultimi anni una certa tendenza all'autoreferenzialità, sostituendolo con una struttura di governo ritenuta più adeguata alle esigenze di servizio della Chiesa universale, ridimensionando sotto questo profilo il ruolo della Segreteria di Stato³⁰, di cui è stata invece rafforzata la proiezione internazionale³¹, e riducendo l'autonomia dei singoli dicasteri, che sono ora chiamati a operare nel quadro di una programmazione finanziaria di carattere unitario e di linee strategiche prefissate da un unico organismo di vertice di natura collegiale e sottoposte all'approvazione del Sommo Pontefice (artt. 207, 209)³². Programmazione e linee strategiche la cui osservanza viene poi assicurata sul piano operativo della concreta attività di gestione dei singoli dicasteri e amministrazioni attraverso una costante azione di vigilanza, anche mediante un regime autorizzatorio per determinate categorie di atti, svolta

²⁹ La cost. ap. *Pastor bonus* prevedeva anche il *Consiglio dei cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede* (artt. 24-25), composto da quindici cardinali nominati dal papa "tra vescovi delle chiese particolari delle diverse parti del mondo" (art. 24) e convocato dal Segretario di Stato "per esaminare i problemi organizzativi ed economici della Santa Sede e degli organismi collegati" (art. 25, § 1), quindi con funzioni meramente consultive. In argomento, cfr. **M. RIVELLA**, *Dal Consiglio dei quindici Cardinali al Consiglio per l'economia*, in **AA. VV.**, *Corresponsabilità e trasparenza*, cit., p. 101 ss.

³⁰ Cfr. **FRANCESCO**, Lettera apostolica in forma di Motu proprio "Una migliore organizzazione", cit. In argomento cfr. **J. MIÑAMBRES**, *Riorganizzazione dei compiti economici e finanziari della Segreteria di Stato*, in *Ius Ecclesiae*, XXXIII, 2, 2021, pp. 683-694. Più in generale sul ruolo della Segreteria di Stato nella cost. ap. *Praedicate Evangelium*, cfr. **F. PUIG**, *Coordinamento ed unità*, cit., pp. 440-443; **S.F. AUMENTA**, *La Segreteria di Stato*, cit., p. 466 ss.

³¹ Come noto, nella cost. ap. *Praedicate Evangelium* la Segreteria di Stato risulta dotata di una nuova terza Sezione per il Personale di ruolo diplomatico della Santa Sede (art. 52), che era stata istituita da papa Francesco nel 2017 (cfr. *Comunicato della Segreteria di Stato*, 21 novembre 2017 [B0815], in *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede*, www.press.vatican.va).

³² Sulla natura e le funzioni del Consiglio per l'Economia e sul suo carattere innovativo rispetto al precedente Consiglio dei Cardinali, cfr. **M. RIVELLA**, *Dal Consiglio dei quindici*, cit., p. 104 ss.



da un organismo di controllo - la Segreteria per l'Economia - che concentra in sé funzioni che, nell'organizzazione di vertice di un'amministrazione statale, sono assimilabili a quelle della Ragioneria generale e della Corte dei conti.

Non c'è dubbio che una simile struttura, nella misura in cui affida l'individuazione degli obiettivi strategici e degli indirizzi dell'amministrazione economica della Santa Sede a un organismo formato da Cardinali e Vescovi provenienti da tutto il mondo cattolico, oltre che da esperti di varie nazionalità (art. 206), tenderà a valorizzare il servizio della Santa Sede all'intera Chiesa universale, ponendo sempre più la prima al servizio della seconda, come era negli intendimenti dell'attuale pontefice fin dall'inizio del suo pontificato³³ e come oggi risulta espressamente previsto dalla riforma della Curia Romana voluta da papa Francesco³⁴. Anche il nuovo sistema di vigilanza e controllo sull'azione operativa dei singoli dicasteri e amministrazioni, affidato a un unico organismo indipendente, in quanto nominato dal pontefice, e operante in sinergia con l'organismo di vertice titolare della programmazione e dell'elaborazione delle linee strategiche (artt. 214, § 1; 215, §§ 3-4; 218, § 1), dovrebbe assicurare una gestione unitaria e coesa delle risorse dalla Santa Sede.

Tutto ciò riflette un disegno logico e coerente, nel quale si realizza il necessario aggiornamento della struttura economica e finanziaria della Santa Sede, al duplice fine di corrispondere meglio alle esigenze della sua missione apostolica e al servizio all'intera Chiesa universale, e di adempiere agli impegni assunti con la Convenzione monetaria con l'Unione europea, che ne ha determinato un'apertura senza precedenti al sistema finanziario internazionale, imponendo il suo adeguamento a standard e criteri operativi sostanzialmente estranei al precedente sistema di gestione economica della Santa Sede ma la cui recezione era divenuta necessaria e improrogabile per continuare ad assicurare alla stessa

³³ Cfr. **FRANCESCO**, *Discorso in occasione della presentazione degli auguri natalizi della Curia Romana*, Roma, 21 dicembre 2013 (in www.vatican.va).

³⁴ Cfr. punto 8 del Preambolo della cost. ap. *Praedicate Evangelium*, ove si precisa, tra l'altro, che "la Curia Romana non si colloca tra il Papa e i Vescovi, piuttosto si pone al servizio di entrambi secondo le modalità che sono proprie della natura di ciascuno". In argomento, cfr. **J.I. ARRIETA**, *La nuova organizzazione*, cit., pp. 421-427, che indica tra le principali novità della riforma il criterio del "governo in comunione" e della "sana decentralizzazione"; **M. SEMERARO**, *Intervento nella Conferenza Stampa di presentazione della Costituzione Apostolica "Praedicate Evangelium" sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo*, 21 marzo 2022, n. 0192, in *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede* (in www.vatican.va).



un'autonomia operativa sul piano economico e finanziario nel contesto dell'attuale economia globalizzata, nella quale anche i singoli Stato sovrani incontrano crescenti limiti e condizionamenti.

5 - Il ruolo peculiare dell'Istituto per le Opere di Religione

A tale sistema, che già presenta una sua complessità e articolazione, si aggiunge oggi il ruolo dell'Istituto per le Opere di Religione (IOR), soggetto esterno alla Curia Romana, al quale inizialmente la cost. ap. *Praedicate Evangelium* aveva attribuito il compito, definito "attività strumentale", di mero esecutore delle operazioni finanziarie dell'APSA³⁵.

In seguito il *rescritto ex audientia* del 23 agosto 2022 ha conferito allo IOR in via esclusiva "l'attività di gestore patrimoniale e di depositario del patrimonio mobiliare della Santa Sede e delle istituzioni collegate con la Santa Sede"³⁶, assegnando a esso un ruolo più ampio e impegnativo. Tanto più che il titolo del provvedimento pontificio parla espressamente di "amministrazione e gestione delle attività finanziarie", il che lascerebbe intendere l'attribuzione allo IOR di un ruolo non di mero gestore ma di amministratore in senso proprio di tali risorse finanziarie³⁷.

L'intento sembra quello di centralizzare l'amministrazione e la gestione del patrimonio mobiliare della Santa Sede, sottraendoli pertanto alle istituzioni curiali e soprattutto all'APSA, che ne risultava titolare e alla quale erano stati di recente trasferiti anche i fondi e i conti della Segreteria

³⁵ "L'esecuzione delle operazioni finanziarie di cui ai §§ 1 e 2 [compiti di amministrazione e gestione propri dell'APSA] avviene attraverso l'attività strumentale dell'Istituto per le Opere di religione" (art. 219, § 3, cost. ap. *Praedicate Evangelium*). Sull'Istituto per le Opere di Religione (IOR), sulla sua evoluzione e sulle sue funzioni nelle più recenti riforme statutarie, cfr. J.I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 359, con opportuni riferimenti bibliografici.

³⁶ *Rescriptum ex audientia* SS.MI: *rescritto del Santo Padre Francesco circa l'Istruzione sull'Amministrazione e gestione delle attività finanziarie e della liquidità della Santa Sede e delle Istituzioni collegate con la Santa Sede*, cit.

³⁷ L'interpretazione di questa come di altre formulazioni normative concernenti l'amministrazione dei beni temporali della Chiesa è resa più ardua anche dalla persistente ambiguità che tuttora circonda i concetti canonistici di "amministrazione" e "gestione", di cui il Libro V del Codice non fornisce una precisa definizione. In argomento cfr. P. GHERRI, *Amministrazione e gestione dei beni temporali della Chiesa: primi elementi di concettualizzazione*, in AA. VV., *Diritto canonico e culture giuridiche*, cit., pp. 385-402.



di Stato³⁸. Peraltro il rescritto, parlando di “attività finanziarie e liquidità, in qualunque forma esse siano detenute”, da trasferirsi allo IOR, sembra ricomprendere di fatto anche il controllo di una parte consistente del patrimonio immobiliare della Santa Sede, ossia quello formalmente intestato a società, come il famoso palazzo di Londra, detenuto in forma societaria e il cui pacchetto azionario era stato integralmente acquisito a suo tempo dalla Segreteria di Stato³⁹.

In sostanza, in un primo tempo con la cost. ap. *Praedicate Evangelium* si è riformata in termini unitari l'amministrazione economica della Curia Romana sul modello di una *corporate governance* di tipo dualistico, fondato su due organismi - Consiglio e Segreteria per l'Economia - tra loro indipendenti in quanto i rispettivi vertici sono nominati direttamente dal pontefice, poi si è di fatto “esternalizzata” e come separata la gestione delle attività finanziarie della Santa Sede e delle istituzioni a essa collegate attribuendola allo IOR, puntando verosimilmente sulle sue alte competenze professionali⁴⁰.

Tale Istituto risulta peraltro strutturato al suo interno su un modello di *corporate governance* parzialmente diverso, di tipo monistico o,

³⁸ FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio “Una migliore organizzazione”, cit.

³⁹ La tempistica del rescritto pontificio non appare irrilevante. Appena un mese prima della sua pubblicazione era stato diffuso un comunicato della Segreteria per l'Economia nel quale si annunciava l'emanazione di un documento operativo denominato “Politica di Investimento”, discusso dal Consiglio per l'Economia, approvato *ad experimentum* e destinato a entrare in vigore il 1° settembre, mirante ad avviare “una nuova politica unitaria per gli investimenti finanziari della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano”, che avrebbe comportato il trasferimento di tutte le liquidità titoli e investimenti delle istituzioni curiali all'APSA presso il suo conto predisposto allo IOR e un ruolo significativo del nuovo Comitato per gli Investimenti istituito dalla cost. ap. *Praedicate Evangelium* (cfr. *Comunicato della Segreteria per l'Economia*, 19 luglio 2022, n. 0542, in *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede*, www.press.vatican.va). L'emanazione del rescritto sembra aver bloccato questo progetto, trasferendo di fatto allo IOR anche la politica degli investimenti della Santa Sede.

⁴⁰ Si noti che la ripartizione delle funzioni di amministrazione e gestione del patrimonio della Santa Sede, delineata originariamente con il *motu proprio Fidelis dispensator et prudens* (2014), aveva già conosciuto un importante aggiustamento con il successivo *motu proprio “I beni temporali”* (2016), con il quale alcune funzioni di gestione, attribuite originariamente alla Segreteria per l'Economia, erano state restituite all'APSA, cui veniva attribuita la funzione di “amministrare il patrimonio mobiliare e immobiliare della Santa Sede”, sulla base del principio della *summa divisio* delle competenze tra amministrazione del patrimonio e sua vigilanza e controllo. Con il rescritto dell'agosto 2022 le funzioni di gestore, amministratore e depositario del patrimonio mobiliare della Santa Sede sono state invece trasferite allo IOR.



meglio, misto, in quanto fondato su tre organi di cui il primo (Commissione Cardinalizia), con funzioni di garanzia, nomina il secondo (il Consiglio di Sovrintendenza) che, a sua volta, nomina (e revoca) il Direttore generale, soggetto all'approvazione del primo⁴¹: un modello in qualche modo autoreferenziale che, almeno astrattamente, potrebbe aumentare i rischi di chiusura all'esterno e di opacità di gestione⁴².

Si noti inoltre che lo IOR, pur amministrando e/o gestendo - adesso in via esclusiva - il patrimonio mobiliare della Santa Sede, non è soggetto alla vigilanza e ai controlli degli organismi della Curia Romana. Il Consiglio per l'Economia è informato con cadenza annuale riguardo alle sue attività (art. 2010, cost. ap. *Praedicate Evangelium*) ma non può intervenire su di esse. In questo modo si è dato vita a due sistemi di *corporate governance*, quello della Curia Romana e quello dello IOR, fra loro distinti e autonomi, che entrano a qualificare la gestione complessiva delle risorse economiche della Santa Sede. Questa ristrutturazione potrebbe determinare, a seconda che si intenda il ruolo dello IOR come meramente integrativo o parzialmente sostitutivo rispetto a quello dell'APSA, o una sovrapposizione di competenze, nel senso che ogni procedura per l'impiego di risorse liquide o finanziarie comporterà un ulteriore

⁴¹ Il sistema di *corporate governance* dello IOR può essere qualificato di tipo misto perché fondato su tre organismi distinti: il primo, di garanzia, ovvero la Commissione cardinalizia, e gli altri due concretamente operativi e responsabili a diverso livello della gestione: il Consiglio di sovrintendenza e il Direttore generale, di cui il primo, in qualche modo controllore (artt. 15-17 st.), nomina e può revocare (previa approvazione della Commissione cardinalizia) il secondo (art. 19 st.), il controllato, instaurando quindi tra loro un rapporto non di indipendenza, come nel sistema dualistico, ma di collegamento organico e di dipendenza. Per contro nel sistema monistico di *corporate governance* l'amministrazione e il controllo sono ancor più vicini e quasi fusi tra loro in quanto assegnati a due organi distinti ma di cui il secondo è diretta emanazione del primo: infatti tali funzioni sono "esercitati dal consiglio di amministrazione e da un comitato per il controllo sulla gestione, costituito al suo interno" (art. 2409-*sexiesdecies*, cod. civ.), i cui componenti sono cioè nominati dallo stesso consiglio di amministrazione fra i consiglieri in possesso di requisiti di professionalità e indipendenza. In proposito la dottrina osserva: "È evidente che il punto debole di questo sistema consiste nel fatto che i controllori sono direttamente nominati dai controllati, siedono insieme a questi ultimi e votano nel consiglio di amministrazione. La funzionalità del sistema si gioca perciò tutta sulla effettiva indipendenza dei chiamati alla funzione di controllori, anche se non vanno sottovalutati i vantaggi in termini di più ampia informazione che lo stesso offre" (G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., pp. 430-431).

⁴² Da notare che la revisione legale dei conti è esercitata da un revisore esterno nominato dalla Commissione Cardinalizia "su proposta del Consiglio di Sovrintendenza" (punto 9, *Chirografo pontificio*, cit., e art. 25, Statuto).



passaggio dall'APSA - che disporrà l'ordine di pagamento - allo IOR, aggravando i relativi processi, ovvero una vera e propria duplicazione e separazione delle relative procedure, facenti capo all'APSA o allo IOR a seconda della distinta sfera di competenza.

Per inciso mi pare che questa mini-riforma abbia fatto venir meno, o quanto meno abbia fortemente ridimensionato, la funzione del *Comitato per gli Investimenti*, organismo previsto dalla riforma della Curia Romana per garantire la natura etica degli investimenti mobiliari della Santa Sede e, nello stesso tempo, la "loro redditività, adeguatezza e rischiosità" (art. 227, cost. ap. *Praedicate Evangelium*)⁴³: infatti lo IOR, in quanto organismo esterno, non è soggetto a controlli da parte di istituzioni della Curia Romana e provvede in proprio a garantire tutti questi caratteri dei propri investimenti attraverso un sofisticato sistema di comitati e di controlli interni risultante dal suo Statuto e dal Regolamento generale⁴⁴.

Il rescritto dell'agosto scorso ha di fatto ridisegnato il sistema di amministrazione economica della Santa Sede, che oggi poggia sugli organismi economici della Curia Romana e sullo IOR, quest'ultimo competente "in via esclusiva" per l'amministrazione di una parte del patrimonio della Santa Sede, quello mobiliare.

Anche il sistema di vigilanza ne risulta parzialmente alterato, in quanto sostanzialmente duplicato: per il patrimonio immobiliare continua a valere il sistema di amministrazione e vigilanza delineato nella riforma della Curia Romana, mentre per il patrimonio mobiliare della Santa Sede valgono invece "in via esclusiva" le regole interne dello IOR previste dal

⁴³ In argomento, cfr. J. MIÑAMBRES, *Gli organismi economici*, cit., pp. 514-517.

⁴⁴ Il *Regolamento generale* dello IOR, approvato dalla Commissione Cardinalizia nel 2020 e tuttora in vigore (reperibile sul sito <http://www.ior.va/content/ior/it.html>), prevede che il Consiglio di sovrintendenza "crea al suo interno almeno due comitati, ossia il comitato "Audit & Risk" e il comitato "Risorse Umane ed Etico" nonché tutti gli altri comitati che il Consiglio ritenesse utile erigere. Tali Comitati hanno funzioni propositive e consultive con il compito di coadiuvare il Consiglio nelle proprie attività" (art. 15). Quanto ai controlli interni, la materia è regolata dagli artt. 25 ss. del Regolamento interno. Si veda anche la dichiarazione "*Investimenti coerenti con la fede cattolica*" del 22 maggio 2018 (in <http://www.ior.va/content/ior/it.html>), nella quale si afferma che l'Istituto, "pur perseguendo un rendimento in linea con quello del mercato di riferimento, privilegia il rispetto della dimensione etica dei propri investimenti ispirati alla fede cattolica e coerenti con la propria missione", e pertanto "esclude investimenti che violano principi globalmente riconosciuti in materia di diritti umani, standard lavorativi, lotta alla corruzione e lotta alla criminalità ambientale. Lo IOR monitora costantemente l'osservanza di tali principi e disinveste da qualsiasi operazione in caso di variazioni negative causate da diverse ragioni comprese quelle aziendali o geopolitiche".



suo nuovo statuto. In particolare il recente chirografo di papa Francesco assegna una funzione di alta vigilanza alla Commissione Cardinalizia, che “vigila sulla fedeltà dell’istituto alle norme statutarie”, affida al Consiglio di Sovrintendenza la “definizione e approvazione delle linee strategiche e delle politiche dell’Istituto nonché della supervisione sul rispetto delle stesse”, mentre il Direttore generale è “responsabile della direzione e del controllo, di tutte le attività concernenti l’amministrazione, la gestione e l’organizzazione dell’Istituto, nonché dell’assunzione e della gestione del personale”⁴⁵. Infine la revisione generale dei conti è affidata a un revisore esterno nominato dalla Commissione Cardinalizia su proposta del Consiglio di Sovrintendenza.

6 - La duplicazione del sistema di vigilanza tra Curia Romana e IOR

In termini generali risulta del tutto comprensibile che, in un sistema economico globale a forte caratterizzazione finanziaria nel quale la Santa Sede è oggi chiamata a operare, si sia voluto affidare la gestione dei suoi beni mobili, cioè titoli e liquidità, a un organismo che svolge da sempre e professionalmente attività finanziaria e che risulta dotato di grande esperienza al riguardo. D’altra parte si deve prendere atto che si tratta di un organismo che, pur gestendo beni della Santa Sede, non fa parte organicamente della Curia Romana e non è soggetta, nella sua attività, ai suoi poteri di vigilanza e controllo.

Come noto, infatti, lo IOR è soggetto alla vigilanza dell’ASIF - che peraltro è anch’essa esterna alla Curia Romana, collocata tra le “Istituzioni collegata con la Santa Sede” (art. 248) - per quanto concerne la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, alla quale lo stesso IOR può inviare segnalazioni di attività sospette di altri soggetti, e alla sua vigilanza prudenziale concernente la complessiva attività gestionale⁴⁶. Delle sue attività viene informato con cadenza annuale il Consiglio per l’Economia, che non può però intervenire su di esse. Anche la Segreteria per l’Economia e il Revisore Generale sono privi di poteri in relazione allo IOR, se non nel senso di poter segnalare eventuali irregolarità o sospetti di sue attività illecite all’ASIF e/o all’autorità giudiziaria vaticana.

⁴⁵ *Chirografo del Santo Padre Francesco per il nuovo Statuto dell’Istituto per le Opere di religione*, cit.

⁴⁶ In argomento, cfr. **A. SARAI**, *Prime considerazioni sulle modifiche dello statuto dell’Istituto per le Opere di Religione (IOR)*, in *Ius Ecclesiae*, XXXII, I, 2020, p. 105 ss.



Si può forse presumere che lo IOR svolgerà la sua “attività di gestore patrimoniale e di depositario del patrimonio mobiliare della Santa Sede” sulla base dei vincoli derivanti dal bilancio della Santa Sede approvato dal Consiglio per l’Economia e sottoposto al Pontefice (art. 209, cost. ap. *Praedicate Evangelium*) e che provvederà a eseguire gli atti dispositivi dell’APSA, previamente autorizzati - laddove necessario - dalla Segreteria dell’Economia, ma non senza svolgere sue verifiche. Infatti il rescritto dell’agosto scorso attribuisce allo IOR il compito non di solo depositario ma anche di gestore patrimoniale in via esclusiva - nel senso più ampio di amministratore - del patrimonio mobiliare della Santa Sede.

Va sottolineato che non risultano vincoli di subordinazione funzionale dello IOR agli organismi economici della Curia Romana. Il suo statuto prevede un potere sostanzialmente sovrano della Commissione Cardinalizia, nominata dal Pontefice, sulla devoluzione degli utili di gestione (art. 8 St.) e sulla nomina e revoca degli altri organi interni (Prelato e Consiglio di Sovrintendenza), e un potere altrettanto sovrano del Consiglio di Sovrintendenza, composto da esperti, per la definizione e approvazione del piano strategico pluriennale, delle politiche generali dell’Istituto e dei criteri per l’individuazione delle operazioni straordinarie e di maggior rilievo soggette alla sua preventiva autorizzazione (artt. 10 e 17). A esso spetta altresì il compito di “vigilare sull’attività dell’Istituto e sul raggiungimento di suoi obiettivi” e di approvare e definire “le linee di indirizzo generale del sistema dei controlli interni nonché nominare, valutare e revocare i responsabili dei controlli interni” (art. 17 St.)

Lo statuto prevede altresì che la responsabilità dell’Istituto per la custodia e amministrazione dei beni ricevuti “è disciplinata dalle norme del diritto canonico, da quelle vigenti nello Stato della Città del Vaticano, dalle disposizioni del presente Statuto e del regolamento attuativo” (art. 3 St.), senza menzionare le norme sulla Curia Romana, anche se le stesse si potrebbero forse intendere ricomprese nell’ambito della generica espressione “norme del diritto canonico”. Del resto, in quanto persona giuridica canonica pubblica, lo IOR è soggetto alle disposizioni approvate dal Pontefice e alle norme generali sui beni ecclesiastici.

In base al recente rescritto pontificio, allo IOR viene quindi attribuito il compito di depositario e gestore in via esclusiva dell’intero patrimonio mobiliare della Santa Sede, sottraendo tale ruolo all’APSA, con il risultato di affidare a un istituto esterno alla Curia Romana il compito di gestire autonomamente tutta la sua liquidità, salve le specifiche norme sui



Fondi Papali⁴⁷ e quelle sull'amministrazione del patrimonio destinato alle missioni, attribuito a uno speciale Ufficio del Dicastero per l'Evangelizzazione con l'obbligo di renderne conto alla Segreteria dell'Economia⁴⁸.

In quanto soggetto privo di potestà vicaria, può apparire curioso che lo IOR possa esercitare poteri di amministrazione e gestione di beni appartenenti a istituzioni curiali, che operano in nome e per conto del pontefice⁴⁹. Inoltre, in quanto gestore in via stabile di beni temporali della Santa Sede, ovvero delle istituzioni curiali, dovrebbe essere sottoposto alla vigilanza delle stesse. A tale proposito il recente *motu proprio "Sulle persone giuridiche strumentali della Curia Romana"*, tra le quali pure non rientra lo IOR, espressamente precisa con riferimento a tali enti:

“poiché i loro beni temporali sono parte del patrimonio della Sede Apostolica, è necessario che essi siano sottoposti non solo alla supervisione delle Istituzioni curiali dalle quali dipendono, ma anche al controllo e alla vigilanza degli Organismi economici della Curia Romana”⁵⁰.

In sostanza, in base a tale principio è la natura stessa di beni ecclesiastici propri della Santa Sede, cui partecipano anche quelli la cui amministrazione è ora affidata in via esclusiva allo IOR, che dovrebbe determinarne l'assoggettamento alla vigilanza e ai controlli della Curia Romana.

Quanto all'ASIF, esso svolge funzioni di vigilanza sugli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, cioè lo IOR, “ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”, come pure la vigilanza e regolamentazione prudenziale

⁴⁷ Cfr. **FRANCESCO**, Lettera apostolica in forma di Motu proprio “Una migliore organizzazione”, cit., art. 2.

⁴⁸ Cfr. **FRANCESCO**, *Decreto circa la rappresentanza legale*, cit.

⁴⁹ Sulla potestà ordinaria vicaria di cui sono investite le istituzioni curiali, che implica “una stretta cooperazione tra l'ufficio capitale e l'ufficio vicario”, cfr. **A. VIANA**, *La potestà della curia romana*, cit., p. 540 ss.

⁵⁰ **FRANCESCO**, Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio sulle persone giuridiche strumentali della Curia Romana, 5 dicembre 2022, cit. In relazione a esse il *motu proprio* precisa inoltre: “Benché tali enti abbiano una personalità giuridica formalmente separata ed una certa autonomia amministrativa, si deve riconoscere che essi sono strumentali alla realizzazione dei fini propri delle Istituzioni curiali al servizio del ministero del Successore di Pietro e che, pertanto, anch'essi sono, se non diversamente indicato dalla normativa che li istituisce in qualche modo, enti pubblici della Santa Sede”.



(art. 248, cost. ap. *Praedicate Evangelium*), ossia sulla base di criteri e standard di natura finanziaria approvati in sede internazionale, non sulla base degli obiettivi strategici elaborati dal Consiglio per l'Economia per la Curia Romana e per il suo servizio alla Chiesa nel mondo.

Non si tratta di meri tecnicismi. In sostanza, in base al recente rescritto pontificio la gestione del patrimonio mobiliare della Santa Sede e la vigilanza su di esso fanno capo a un unico istituto esterno alla Curia Romana, che opera sulla base di un modello di *governance* di tipo autoreferenziale con poteri propri, la cui attività non è soggetta alla pianificazione finanziaria e al sistema di controlli canonici cui sono soggette tutte le istituzioni curiali - la Commissione Cardinalizia si limita a vigilare sulla "fedeltà dell'Istituto alle norme statutarie" - ma solo alla potestà suprema del Pontefice, il quale, come noto, in forza del suo primato di governo, è "il supremo amministratore ed economo di tutti i beni ecclesiastici" (can. 1273 CIC)⁵¹.

In relazione ai beni propri della Curia Romana lo IOR, in quanto organismo esterno alla stessa e per di più privo di potestà ordinaria vicaria, dovrebbe avere solo compiti esecutivi ("esecuzione delle operazioni finanziarie", art. 219, § 3, cost. ap. *Praedicate Evangelium*, ove la sua è definita come "attività strumentale") rispetto alle decisioni dispositive delle istituzioni curiali. Con il rescritto dell'agosto 2022 l'Istituto sembra invece assumere il ruolo - improprio, alla luce di quanto sopra - di tesoriere e controllore sul piano gestionale di ogni istituzione curiale, anche dell'APSA e della Segreteria di Stato. Il rescritto, pur presentandosi come atto avente natura di interpretazione autentica delle disposizioni vigenti, modifica di fatto le finalità statutarie dello IOR. Creato per gestire titoli e liquidità conferiti in genere da soggetti esterni alla Curia Romana⁵², esso entra di fatto a fare parte in via stabile, quanto

⁵¹ L'anomalia è evidenziata anche dal fatto che nel *motu proprio* sulle persone giuridiche strumentali della Curia Romana, dopo aver precisato che si tratta di "enti pubblici della Santa Sede", si aggiunge: "poiché i loro beni temporali sono parte del patrimonio della Sede Apostolica, è necessario che essi siano sottoposti non solo alla supervisione delle Istituzioni curiali dalle quali dipendono, ma anche al controllo e alla vigilanza degli Organismi economici della Curia Romana" (FRANCESCO, Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio sulle persone giuridiche, cit.).

⁵² Questo tradizionale ruolo esterno dello IOR rispetto alla Curia Romana, che risale alle sue origini, era stato confermato anche nelle dichiarazioni rese nel 2014 dal Cardinale Pell, all'epoca Prefetto della Segreteria per l'Economia, circa il piano per la successiva fase di sviluppo dell'Istituto, indicando tra le priorità strategiche per la revisione dei suoi statuti anche quella di "concentrare le attività dello IOR sulla consulenza finanziaria e sui servizi di pagamento per il clero, le congregazioni, diocesi e impiegati laici del Vaticano".



meno sul piano funzionale, delle strutture di governo centrale della Chiesa, assumendo un ruolo assai rilevante nella complessiva *governance* economica della Santa Sede.

In base al recente rescritto pontificio sembrerebbe mutare anche il regime giuridico cui è soggetto una parte consistente dei beni della Santa Sede, ossia quelli mobili, titoli e liquidità, che non risulterebbero più sottoposti alla vigilanza e al controllo della Segreteria per l'Economia, come quando erano custoditi e amministrati dalle singole istituzioni curiali, e in particolare dall'APSA. Essi sono ora soggetti ai poteri esclusivi di indirizzo, gestione e di vigilanza dello IOR, che fanno capo al suo Consiglio di sovrintendenza e al Direttore generale, operanti al di fuori delle linee di indirizzo fissata dal Consiglio per l'Economia e per lo più sulla base di meri criteri finanziari. Anche il principio della *summa divisio* tra amministrazione e vigilanza, in base al quale tali funzioni dovrebbero essere separate "in maniera netta e inequivocabile"⁵³ con conseguente separazione degli organismi di vigilanza da quelli vigilati, risulta declinato in modo diverso all'interno dello IOR, ove i due organismi sono distinti ma non separati tra loro in quanto il Consiglio di Sovrintendenza nomina (e revoca) il Direttore generale, sia pure con l'approvazione della Commissione cardinalizia.

7 - Aspetti positivi del sistema e sue criticità

Non c'è dubbio che, una volta immesso lo Stato della Città del Vaticano nel circuito degli strumenti di pagamento e della finanza internazionali, anche la Santa Sede dovesse adeguare la sua struttura e amministrazione economica interna alle esigenze e agli standard finanziari internazionali per renderle più trasparenti e rimuovere le zone d'ombra che in passato ne

In argomento cfr. J. MIÑAMBRES, *Riorganizzazione economica*, cit., p. 147, nt. 22.

⁵³ Cfr. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio "I beni temporali", cit., nel quale viene enunciata "la direttiva fondamentale che è necessario separare in maniera netta e inequivocabile la gestione diretta del patrimonio dal controllo e vigilanza sull'attività di gestione. A tale scopo, è della massima importanza che gli organismi di vigilanza siano separati da quelli vigilati. Segue, come prima regola, la *summa divisio* delle competenze tra Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica e Segreteria per l'Economia, nel senso che alla prima compete l'amministrazione dei beni e la gestione finanziaria; alla seconda il controllo e la vigilanza sull'attività di amministrazione e gestione". In argomento, cfr. M. RIVELLA, *Summa divisio delle competenze come prima regola dell'amministrazione dei beni della Santa Sede*, in *Ius Ecclesiae*, XXIX, 3, 2017, pp. 718-724.



avevano caratterizzato alcune aree di attività. Sotto questo profilo il processo di riforma ha in larga parte conseguito il suo obiettivo primario, ossia quello di ristrutturare la *governance* economica della Santa Sede adeguandola agli standard internazionali, rendendola più trasparente e fornendola anche degli strumenti interni per prevenire e, se necessario, contrastare e reprimere irregolarità, attività sospette e veri e propri reati.

Una riforma di queste proporzioni, peraltro realizzata in così poco tempo, richiede necessariamente tempi di assestamento e successivi aggiustamenti che si sono palesati nel corso di questi anni, anche per l'assoluta novità dell'obiettivo perseguito. Allo stato attuale mi limito a segnalare alcuni punti a mio parere significativi e alcuni nodi problematici che restano da sciogliere.

Innanzitutto va ricordato che l'avvio della riforma dell'amministrazione economica della Santa Sede si era caratterizzata per la decisa tendenza all'accorpamento e unificazione degli organismi della Curia Romana e/o a essa collegati con quelli dello Stato della Città del Vaticano sotto la vigilanza unitaria dell'AIF (oggi ASIF) per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la sorveglianza unitaria del Consiglio per l'Economia e la vigilanza e il controllo economico di carattere unitario della Segreteria per l'Economia e del Revisore Generale (m.p. *Fidelis dispensator et prudens*, 2014)⁵⁴.

Oggi la cost. ap. *Praedicate Evangelium* osserva il più completo silenzio al riguardo, limitandosi a menzionare le funzioni di tali organismi in relazione alle sole Istituzioni curiali e a quelle a essi collegate, senza più alcun riferimento agli organismi dello Stato della Città del Vaticano e del Governatorato. Quando ivi si parla de "il bilancio preventivo annuale e il bilancio consuntivo consolidati della Santa Sede" (art. 209) non è del tutto chiaro se in esso si intenda ricompreso anche quello dello Stato della Città del Vaticano.

D'altra parte in base all'ultima riforma del Governo dello Stato, introdotta nel novembre 2018 (entrata in vigore il 7 giugno 2019) da papa Francesco⁵⁵, i suoi bilanci sono predisposti e approvati dagli organi interni dello Stato - la Ragioneria dello Stato, che cura anche l'amministrazione del patrimonio, la tesoreria e l'attività finanziaria, e la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano - e sono sottoposti al

⁵⁴ Cfr. J. MIÑAMBRES, *Riorganizzazione economica*, cit., p. 143 ss.

⁵⁵ FRANCESCO, *Legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano* N. CCLXXIV, 25 novembre 2018 (in www.vaticanstate.it).



Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato (artt. 11, 29), senza alcun riferimento all'intervento di organismi economici della Curia Romana. Sembrerebbe pertanto che si sia ripristinata l'originaria distinzione dell'amministrazione economica dello Stato rispetto a quella della Curia Romana, che procedono separatamente, sotto la sola vigilanza unitaria dell'ASIF e la suprema potestà del Pontefice⁵⁶.

Per quanto concerne il sistema di vigilanza e dei controlli interni alla Curia Romana, segnalo che l'elenco degli atti di straordinaria amministrazione dell'APSA, redatto dal Consiglio per l'Economia, e soggetti alla previa approvazione *ad validitatem* della Segreteria per l'Economia, non risulta pubblicato, o almeno non risulta di facile reperibilità, pur trattandosi di un dato importante ai fini negoziali. Si tratta di una lacuna non trascurabile in termini non solo di trasparenza dell'amministrazione ma di tutela dell'affidamento negoziale, tutela della buona fede e responsabilità precontrattuale, tutti principi previsti e tutelati dal diritto canonico, mediante la canonizzazione delle leggi civili in materia contrattuale (can. 1290), e dalla stessa legislazione vaticana. Forse occorrerebbe predisporre a favore dei soggetti terzi, anche stranieri, che entrino in rapporti negoziali con organismi della Santa Sede, e in particolare con l'APSA, una forma di pubblicità di tale elenco che consenta facilmente a essi di conoscere per intero le regole che integrano la capacità e legittimazione negoziale dei soggetti che operano in nome e per conto della Santa Sede, incidendo sulla validità dei negozi da essi stipulati.

Un problema in parte analogo si presenta per l'elenco degli enti allegato allo statuto del Consiglio dell'Economia di cui all'art. 1, § 1, del suo statuto (cfr. art. 205, § 1, cost. ap. *Praedicate Evangelium*), ai quali si estende la vigilanza del Consiglio e della Segreteria per l'Economia (art. 201, § 2, ivi): elenco pubblicato con modalità del tutto inadeguate

⁵⁶ Anche nei siti ufficiali degli organismi economici della Curia Romana le loro funzioni sono individuate facendo riferimento al testo della cost. ap. *Praedicate Evangelium*, senza mai menzionare lo Stato della Città del Vaticano e i suoi organismi. In questo senso sembra orientare anche il testo della recentissima nuova legge fondamentale dello Stato (**FRANCESCO**, *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, Roma, 13 maggio 2023, in *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede*, 13 maggio 2023, n. 0365, www.press.vatican.va), ove si "conferma la singolare peculiarità e l'autonomia dell'ordinamento giuridico vaticano che, distinto da quello della Curia Romana, si caratterizza per riconoscere il diritto canonico quale prima fonte normativa e insostituibile criterio interpretativo. Si vuole così garantire agli atti e alle attività che dello Stato sono propri, quella necessaria autonomia richiesta dalle funzioni statali" (premessa). L'art. 2, secondo comma, della legge recita: "Lo Stato e il suo ordinamento sono distinti dalla Curia Romana e dalle altre Istituzioni della Santa Sede".



all'attuale proiezione internazionale della Curia Romana e della Santa Sede e al loro servizio dell'intera Chiesa universale⁵⁷.

L'istituzione della *Commissione materie riservate* ha reintrodotta un'area, peraltro indefinita, della gestione economica della Curia Romana, sottratta al principio di trasparenza. Ciò è del tutto comprensibile, tenuto conto delle ragioni di riservatezza che interessano alcuni atti di governo, anche se rischia di rendere in parte inutile il complesso sistema di plurime vigilanze, articolato su una serie di organismi autonomi, introdotto con la riforma e che moltiplica i rischi di sovrapposizioni e di conflitti di competenze tra le varie istituzioni curiali, determina un aggravamento e appesantimento di ogni processo decisionale e può incentivare il ricorso all'autorità giudiziaria vaticana per la segnalazione di sospetti reati.

Proprio la riforma del diritto penale vaticano, con l'introduzione di numerosissime nuove figure di reato a sfondo economico, determinata dalla Convenzione monetaria con l'UE⁵⁸, e l'estensione della giurisdizione penale vaticana a tutti i dipendenti e funzionari della Curia Romana e delle Istituzioni a essa collegate⁵⁹, avrebbe dovuto suggerire, a mio parere, uno snellimento delle procedure decisionali nella gestione economica della Santa Sede, non un loro appesantimento, che potrebbe preludere a un progressivo irrigidimento nel funzionamento dell'amministrazione interna della Curia Romana.

8 - Vigilanza canonica e supplenza della giurisdizione penale vaticana

Alla più articolata e complessa attività di vigilanza amministrativa e gestionale, di tipo multilivello in quanto ripartita tra più organismi con specifiche funzioni, si aggiunge oggi quella di tipo giudiziario in sede penale, introdotta anch'essa con le riforme di Benedetto XVI e di papa Francesco e che ha rappresentato un'assoluta novità per gli amministratori delle istituzioni curiali e degli altri organismi della Santa Sede, per lo più

⁵⁷ Cfr. J. MIÑAMBRES, *Riorganizzazione economica*, cit., p. 684, osserva che tale elenco "è in aggiornamento permanente e non è di facile reperibilità al pubblico". In nota (nt. 7) precisa: «Come si sa, lo Statuto è stato promulgato mediante "affissione nel Cortile di San Damaso", espressione dal 'sapore un poco antico', la forma tradizionale di promulgazione degli atti che interessano la Curia Romana».

⁵⁸ Per un'efficace e aggiornata sintesi, cfr. R. ZANNOTTI, *Le riforme penali vaticane*, in *Diritto e Religioni*, XVII, n. 1-2022, pp. 205-218.

⁵⁹ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2020, pp. 134-135.



ecclesiastici, precedentemente soggetti alla sola giurisdizione canonica⁶⁰. Questa nuova forma di vigilanza, che può essere attivata dalla segnalazione dell'ASIF o degli altri organismi curiali, si fonda su molteplici nuove figure di reato di cui essi possono essere chiamati a rispondere davanti all'autorità giudiziaria vaticana e per i quali sono, a mio parere, del tutto impreparati, come sembrano dimostrare alcuni processi in corso.

In realtà è questa, a me pare, la più cospicua e "impattante" novità, introdotta peraltro già da alcuni anni, che rischia di incidere profondamente sullo stesso modello di amministrazione economica della Curia Romana e sulla sua immagine esterna, modificandone natura e modalità operative. L'estensione ai dipendenti e funzionari della Santa Sede, gran parte dei quali ecclesiastici, della giurisdizione penale dei giudici vaticani per tutta una serie di nuovi reati oggi previsti dalla legislazione dello Stato della Città del Vaticano, tra cui quelli in materia economica, comporta la loro sostanziale assimilazione a funzionari amministrativi dello Stato, soggetti ai tipici reati contro la pubblica amministrazione. La recente normativa pontificia li equipara infatti, ai fini della legge penale vaticana, ai "pubblici ufficiali"⁶¹.

Questa riforma di carattere giurisdizionale comporta due possibili conseguenze, una *ad extra* e l'altra *ad intra* dell'organizzazione della Santa Sede. La prima: nella misura in cui organi dello Stato vaticano sono legittimati a esercitare la propria giurisdizione sui membri della Curia Romana, questi possono intendersi soggetti alla sovranità dello Stato, il quale potrebbe quindi essere chiamato a rispondere delle loro attività nei rapporti *ad extra*, facendo cadere ogni distinzione tra le due istituzioni - Santa Sede e Stato vaticano - sul piano delle relazioni internazionali, e ciò anche in termini di responsabilità civile per danni prodotti a terzi da loro dipendenti e funzionari, a prescindere dal tipo di rapporto, professionale (lavoro dipendente) o ministeriale (ecclesiastico o religioso), che li lega all'istituzione di appartenenza.

Sul piano interno, poi, questa novità espone la Santa Sede al rischio che la Curia Romana si trasformi in un vero e proprio apparato burocratico, con tutti i limiti propri di questi apparati: mancanza di

⁶⁰ In argomento, cfr. P. CAVANA, *Osservazioni sulla giurisdizione ultraterritoriale dei giudici vaticani in materia penale*, in *Diritto e religioni*, XVII, 2-2022, p. 206 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., pp. 134-135 e p. 167 ss.

⁶¹ Cfr. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio "Ai nostri tempi" sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale, Roma, 11 luglio 2013 (in *www.vatican.va*).



iniziativa, procedure lente e farraginose, rispetto minuzioso delle regole per il timore di incorrere in segnalazioni e denunce all'autorità giudiziaria vaticana, con la prospettiva di essere poi sottoposti a un gravoso procedimento giudiziario fortemente mediatizzato. Con ciò non si vuole certo sminuire il ruolo dello strumento giudiziario penale nel contrasto e repressione di comportamenti delittuosi in materia economica e finanziaria anche all'interno della Santa Sede, come peraltro richiesto dalla Convenzione monetaria con l'Unione europea, ma solo indicare come esso rappresenti un'assoluta novità da utilizzare con prudenza e che forse esige un nuovo modello di reclutamento e di selezione del personale addetto ai settori amministrativi ed economici della Curia Romana.

Al riguardo si potrebbe anche osservare che nella Chiesa, per tutti i fedeli cui è affidato un servizio di natura ecclesiale e in particolare a carico degli ecclesiastici, i quali svolgono un ministero ordinato al servizio della comunione ecclesiale, come peraltro riaffermato nella cost. ap. *Praedicate Evangelium*⁶², e non una funzione retribuita di tipo professionale, dovrebbe valere il ricorso al diritto penale canonico, come da poco riformato⁶³, non - salvo casi di particolare e manifesta gravità (per es. la pedofilia) - al diritto penale statale, che può risultare esso stesso motivo e occasione di scandalo nella comunità ecclesiale⁶⁴ e che risulta ispirato a principi assai

⁶² Cfr. **FRANCESCO**, cost. ap. *Praedicate Evangelium*, cit., n. 6 del Cap. II "Principi e criteri per il servizio della Curia Romana", e l'art. 3 delle *Norme Generali*, che recita: "Il personale che lavora presso la Curia Romana e le altre Istituzioni collegate con la Santa Sede svolge un servizio pastorale a sostegno della missione del Romano Pontefice e dei Vescovi nelle rispettive responsabilità verso la Chiesa universale. Questo servizio deve essere animato e svolto con il più alto senso di collaborazione, di corresponsabilità e di rispetto verso la competenza altrui". Ciò implica anche "una peculiare spiritualità" (art. 4) e un impegno di "esemplarità di vita davanti alla Chiesa e al mondo" (art. 5)

⁶³ Per approfondimenti, cfr. **G. BONI**, *Il Libro VI De sanctionibus poenalibus in Ecclesiae: novità e qualche spigolatura critica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2022, pp. 1-131.

⁶⁴ Come noto nel diritto canonico la "riparazione dello scandalo" è una delle finalità della pena (can. 1311, § 2), cui va commisurata anche la sua applicazione, nel senso che l'avvio della procedura giudiziaria per infliggere una pena deve essere disposto dall'Ordinario solo "quando abbia constatato che né per vie dettate dalla sollecitudine pastorale, soprattutto con la correzione fraterna, né con l'ammonizione né con la riprensione, è possibile ottenere sufficientemente il ristabilimento della giustizia, l'emendamento del reo, la riparazione dello scandalo" (can. 1341). In argomento cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto canonico*, cit., pp. 274-275: "In quanto informato al principio secondo cui il ricorso alla coazione penale deve comunque costituire l'ultima ratio per il bene spirituale del delinquente e l'interesse dell'intera comunità dei fedeli, il diritto canonico si caratterizza per una articolata disciplina della materia



diversi, la cui diretta applicazione in ambito ecclesiale rischia di avviare un processo di imitazione del diritto secolare dagli esiti imprevedibili, concentrando tutta l'attenzione sul reato come violazione formale della legge rispetto al peccato, sulla dimensione secolare dell'agire umano piuttosto che su quella spirituale, che nella Chiesa dovrebbe essere sempre prevalente (“[...] *salute animarum, quae in Ecclesia suprema semper lex esse debet*”, can. 1752)⁶⁵. Verrebbe da dire che, se anche la Santa Sede ricorre in via ordinaria al diritto penale secolare - ossia quello vaticano, il cui rispetto è sanzionato anche con pene detentive - per regolare la sua vita e il suo funzionamento interni, non c'è poi da aspettarsi che regole diverse, ossia quelle evangeliche e il diritto canonico, possano valere per le altre comunità cristiane sparse nel mondo.

Non è infatti solo una questione di formazione o di moralizzazione interna ma, soprattutto per gli ecclesiastici, compresi i vertici delle attuali istituzioni curiali, un problema di natura delle funzioni ministeriali. Del resto l'amministratore di beni ecclesiastici, che opera in nome della Chiesa (can. 1282) e per le finalità sue proprie (cann. 1254 e 1284, § 2, n. 6°), è una figura diversa, e come tale disciplinata dal Codice di diritto canonico - che richiede per lui la sola “diligenza del buon padre di famiglia” (can. 1284, § 1, CIC) - rispetto a un amministratore pubblico, che risponde del rispetto del principio di legalità nell'uso delle risorse pubbliche, o a un amministratore societario o finanziario, il cui fine è la massimizzazione del

dell'applicazione delle pene (cann. 1341-1353), ispirata al principio di gradualità ed in generale ad una certa discrezionalità”.

⁶⁵ Secondo un grande storico delle istituzioni ecclesiastiche, scomparso alcuni anni fa (P. PRODI, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 473-474), il ricorso al diritto penale, peraltro non solo a quello secolare ma anche a quello canonico, evidenzerebbe l'apparente scomparsa anche in ambito ecclesiale di ogni concreta rilevanza del «foro della coscienza come giudizio divino sul peccato distinto dal tribunale umano sul delitto degli uomini e quindi come luogo, fonte da cui scaturisce il giudizio morale come separato da quello giuridico. [...] Quando nella gerarchia o nel mondo cattolico scoppia uno scandalo che turba le coscienze (dai costumi sessuali alle usure, truffe bancarie ecc.) ben difficilmente si pone nella discussione pubblica che ne consegue il problema del peccato ma soltanto quello dell'osservanza della norma positiva civile o ecclesiastica con esclusione di ogni "esame di coscienza" in senso specifico, facendo prevalere il principio di appartenenza. Nella pratica pastorale anzi sembra che tutta la tradizione della Chiesa sul "foro" della penitenza come giudizio sia volutamente rimossa per poter attrarre i fedeli alla confessione allontanando ogni spiacevole timore». Concludeva l'Autore: “è scomparsa quasi del tutto la presenza di riferimenti al giudizio divino sul peccato, sia al giudizio universale della fine dei tempi che al giudizio particolare di ogni anima in occasione della morte”.



profitto e che deve rispondere ai soci e, se società per azioni, anche alla vasta platea degli azionisti, del suo operato, che può turbare e falsare il mercato creando gravi pregiudizi economici.

Il processo di riforma dell'amministrazione economica della Curia Romana, incidente sia sul piano amministrativo che su quello penale, tende invece a estendere ai primi, gli amministratori di beni ecclesiastici, requisiti e standard operativi propri dei secondi, ossia di amministratori professionali, pubblici o aziendali e finanziari, con il rischio che ne risulti alterata anche la natura dei beni ecclesiastici, sempre più gestiti solo come beni di natura finanziaria (cfr. Regolamento Generale IOR) attraverso strumenti stringenti, di *corporate governance* e/o di diritto penale secolare, sostanzialmente estranei al sistema del diritto canonico vigente.

9 - Osservazioni conclusive

La riforma dell'amministrazione economica della Curia Romana prese concretamente le mosse, nel febbraio 2014, dall'esigenza di adeguare gli strumenti della missione di evangelizzazione della Santa Sede, in particolare l'amministrazione dei suoi beni temporali, alle nuove condizioni dettate in particolare dalla globalizzazione dell'economia e dai rischi che questa comporta sul piano internazionale.

Infatti, come precisò all'epoca papa Francesco,

"la gestione dei settori economico e finanziario della Santa Sede è intimamente legata alla sua specifica missione, non solo al servizio del ministero universale del Santo Padre, ma anche in relazione al bene comune, nella prospettiva dello sviluppo integrale della persona *mana*"⁶⁶.

Per questo motivo, aveva affermato il papa

"la Santa Sede, in conformità con la sua natura e missione, partecipa agli sforzi della Comunità internazionale volti alla protezione e alla promozione dell'integrità, stabilità e trasparenza dei settori economico e finanziario e alla prevenzione ed al contrasto delle attività criminali"⁶⁷.

E tutto questo richiede un rinnovato

"impegno della Santa Sede nell'adottare i principi e adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale,

⁶⁶ FRANCESCO, m.p. "*Fidelis dispensator et prudens*", 24 febbraio 2014.

⁶⁷ FRANCESCO, m.p. "*La promozione dello sviluppo umano*", 8 agosto 2013, cit.



adeguando ulteriormente l'assetto istituzionale al fine della prevenzione e del contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa"⁶⁸.

È bene ricordare le motivazioni iniziali che hanno ispirato il processo di riforma e che restano tuttora valide. Gli obiettivi della riforma sono stati sostanzialmente conseguiti anche se hanno richiesto successivi aggiustamenti, come peraltro era facile aspettarsi da una riforma di questa portata e realizzata in così pochi anni. Occorrerebbe però, adesso, un periodo di assestamento che consenta alla riforma di radicarsi e di stabilizzarsi. Restano una serie di incertezze e di nodi da sciogliere, alcuni dei quali ho cercato di evidenziare, ma il passaggio a una amministrazione più trasparente e responsabile, ossia tenuta a rendere conto della propria gestione, è stato in larga parte conseguito⁶⁹.

L'analisi svolta mette peraltro in evidenza anche alcuni limiti del sistema di vigilanza e controllo sull'amministrazione dei beni ecclesiastici previsti dal diritto canonico vigente a livello universale. In effetti il Libro V del Codice riflette un approccio alla materia, risalente sostanzialmente al *Codex* del 1917⁷⁰, in parte obsoleto in quanto legato a un modello di società ove la principale fonte di ricchezza era costituita dai beni immobili. Il sistema economico attuale è invece fondato sul possesso e la circolazione dei beni mobili, titoli azioni e obbligazioni, trasferibili *ad libitum* e in tempo reale attraverso i canali informatici, e mediante i quali sono detenuti non solo i grandi capitali pubblici e degli operatori economici e finanziari privati, società e fondi obbligazionari, ma anche i risparmi dei semplici cittadini e delle famiglie. Anche in ambito ecclesiale le risorse economiche necessarie per la missione della Chiesa, detenute da diocesi, ordini religiosi e parrocchie, sono investite in misura crescente in capitali mobiliari, nei quali può essere vantaggioso convertire anche la proprietà immobiliare per ragioni fiscali e per una più agevole circolazione⁷¹.

⁶⁸ FRANCESCO, m.p. "La promozione dello sviluppo umano", 8 agosto 2013, cit.

⁶⁹ In argomento, cfr. J. MIÑAMBRES, *Rilevanza canonica dell'accountability degli amministratori di beni ecclesiastici*, in *Ius Ecclesiae*, XXXI, I, 2019, pp. 135-150.

⁷⁰ Cfr. J. MIÑAMBRES, *La nozione di "bene ecclesiastico" nella prima codificazione canonica*, in *Ius Ecclesiae*, XIX, 2007, p. 77 ss.

⁷¹ Sui molteplici fattori storici, giuridici, economici ed ecclesiali che premono per un aggiornamento delle norme del Codice di diritto canonico sull'amministrazione dei beni, cfr. P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e diritto secolare*, in AA. VV., *Diritto canonico e culture giuridiche*, cit., p. 516 ss.



In questa prospettiva il processo di riforma che ha investito il sistema di amministrazione economica della Curia Romana, introducendo organismi e procedure in parte nuove rispetto alla tradizione canonistica⁷², suggerisce forse un aggiornamento anche di alcune norme o istituti del diritto canonico universale sull'amministrazione dei beni temporali della Chiesa e sul sistema di vigilanza e dei controlli canonici, per renderli più adeguati a una economia globalizzata come l'attuale e ai rischi che essa comporta per le istituzioni della Chiesa⁷³.

⁷² In proposito appare significativa anche la recente riforma del Vicariato di Roma (FRANCESCO, cost. ap. In *Ecclesiarum communione* circa l'ordinamento del Vicariato di Roma, 6 gennaio 2023, in *www.vatican.va*), con la quale il pontefice ha tra l'altro istituito presso il Vicariato "come organo di controllo interno, una *Commissione Indipendente di Vigilanza*, con un proprio Regolamento da me approvato, composta da sei membri, da me nominati, di attestata competenza legale, civile e canonica, finanziaria e amministrativa, al di fuori di possibili conflitti di interesse, per la durata di un triennio, che una volta l'anno relazioni a me dopo essersi riunita a cadenza mensile, e aver verificato l'andamento amministrativo, economico e di lavoro del Vicariato" (art. 31).

⁷³ Non è certo questa la sede per approfondire un simile argomento, che richiederebbe ben altro spazio. Mi limito a due osservazioni di carattere generale. Innanzitutto si potrebbe avviare un ripensamento dell'attuale amministrazione per enti, proveniente dal vecchio sistema beneficiale e molto parcellizzata, privilegiando un modello che orienti verso una maggiore concentrazione dei capitali, soprattutto mobiliari, facendo più spazio alla diocesi (cfr. can. 1274), e più in generale anche alle conferenze episcopali, per meglio rispondere a esigenze di programmazione finanziaria e di gestione unitaria delle risorse e dei beni ecclesiastici e consentendo una maggiore razionalizzazione delle spese, con l'effetto anche di sgravare in questo modo i parroci e altri operatori pastorali di impegnativi oneri amministrativi e finanziari. In secondo luogo, tenendo conto della rilevanza che assume la legislazione civile, anche per effetto della sua canonizzazione (can. 1290), crescente importanza potrebbe essere riconosciuta in materia alle legislazioni particolari delle Conferenze episcopali, peraltro sempre soggette alla *recognitio* della Santa Sede. Del resto è la stessa natura dei capitali mobiliari, facilmente trasferibili, e dell'economia finanziaria che ne deriva a spingere verso una maggiore centralizzazione dell'amministrazione di tali risorse, da attuarsi mediante sistemi di *corporate governance* e/o di vigilanza finanziaria, per consentire una più adeguata individuazione e programmazione degli obiettivi di spesa e degli investimenti e godere anche dei vantaggi che derivano dalla concentrazione di simili risorse in termini contrattuali e di agevolazioni fiscali. Sulle problematiche specifiche degli istituti religiosi, cfr. **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, *Economia a servizio del carisma e della missione. Orientamenti*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2018.