

Summa divisio delle competenze come prima regola dell'amministrazione dei beni della Santa Sede

Mauro Rivella, Segretario dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica

[testo provvisorio]

Il *Motu proprio I beni temporali* (4 luglio 2016) costituisce un punto fermo nella chiarificazione del percorso di riforma del settore economico amministrativo della Santa Sede, una delle prime e più caratterizzanti scelte del pontificato di Francesco. Al di là della ragione contingente che lo motiva (“*delineare meglio i rispettivi ambiti di attività tra la Segreteria per l'Economia e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, il loro modo di procedere ed il reciproco coordinamento*”), esso contiene un'affermazione di carattere generale, sulla quale merita soffermarsi, approfondendone il significato, la rilevanza e la connessione con la disciplina e la dottrina canonistica. Così si esprime il Sommo Pontefice: “*Intendo ribadire 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*”.

Il testo afferma la necessità di separare in maniera netta e inequivocabile la gestione diretta del patrimonio della Santa Sede dalle funzioni di controllo e vigilanza sull'attività di gestione, postulando, quale conseguente “prima regola”, la *summa divisio* delle competenze tra l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (= APSA), a cui spetta amministrare i beni e gestire le finanze, e la Segreteria per l'Economia (= SpE), a cui è affidato il controllo e la vigilanza sull'attività di amministrazione e gestione svolta non solo dall'APSA, ma da tutte le amministrazioni della Santa Sede.

Dal momento che tale direttiva è “ribadita”, è legittimo chiedersi dove, nella disciplina canonica di carattere generale o in quella riferita specificamente alla Santa Sede, essa sia stata in precedenza affermata. Un primo rimando, almeno implicito, è alla Costituzione Apostolica sulla Curia Romana *Pastor bonus* (28 giugno 1988) – la *legge peculiare* che definisce la costituzione e la competenza della Curia Romana (cf. can. 360) – che attribuiva alla Prefettura per gli Affari Economici della Santa Sede “*la vigilanza ed il controllo sulle amministrazioni che dipendono dalla Santa Sede o che ad essa fanno capo, quale che sia l'autonomia di cui possano godere*” (art. 176).

Focalizziamo l'attenzione sui documenti appartenenti alla fase della riforma intrapresa da Papa Francesco. Nel primo di essi, il *Motu proprio Fidelis dispensator et prudens* (24 febbraio 2014), con cui vennero costituiti il Consiglio per l'Economia, la Segreteria per l'Economia e l'Ufficio del Revisore Generale, si trova la determinazione dei compiti della SpE, a cui viene assegnato il controllo economico e la vigilanza sui Dicasteri della Curia Romana, le Istituzioni collegate con la Santa Sede e quelle dello Stato della Città del Vaticano, come pure la definizione delle politiche e delle procedure relative agli acquisti e all'adeguata allocazione delle risorse umane, nel rispetto delle competenze proprie di ciascun Ente (cf. art. 5). Tale determinazioni costituiscono in certo modo il punto di arrivo dei lavori della Pontificia Commissione referente sull'Organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede (COSEA), istituita con Chirografo del 18 luglio 2013, alla quale a sua volta era stato affidato il compito di elaborare “*soluzioni strategiche di miglioramento, atte ad evitare dispendi di risorse economiche, a favorire la trasparenza nei processi di acquisizione di beni e servizi, a perfezionare l'amministrazione del patrimonio mobiliare e immobiliare, ad operare con sempre maggiore prudenza in ambito*

finanziario, ad assicurare una corretta applicazione dei principi contabili ed a garantire assistenza sanitaria e previdenza sociale a tutti gli aventi diritto". Nulla si dice, in *Fidelis dispensator et prudens*, circa le relazioni tra i nuovi organismi e le amministrazioni già esistenti e il conseguente riparto delle competenze.

Il documento in cui la regola della *summa divisio* viene affermata con chiarezza risale ai primi mesi del 2015, ma non è stato divulgato. Si tratta del Chirografo pontificio indirizzato al Prefetto della SpE in occasione dell'approvazione degli statuti dei nuovi organismi economico-amministrativi, avvenuta il 22 febbraio 2015. In esso il Santo Padre afferma: "*Ritengo che sia necessario separare in maniera netta e inequivocabile il controllo e la vigilanza dalla gestione diretta del patrimonio. È infatti uno dei principi cardine della buona amministrazione che gli organi di vigilanza siano separati dagli enti vigilati. Ciò è chiaramente riconosciuto dai parametri internazionali che il processo di riforma intende adottare ed è certamente adeguato a quel "principio dei quattro occhi" che Lei giustamente annovera al primo posto tra i "principi cardine delle riforme" in materia economica*". La citazione contenuta nel Chirografo rimanda a sua volta alla *Raccomandazione finale*, n. 5, della SpE, del 10 febbraio precedente.

In questa presa di posizione tanto netta, particolarmente rilevante perché contestuale all'approvazione degli statuti dei nuovi organismi economico-amministrativi¹, si può vedere una correzione di rotta rispetto a un'interpretazione estensiva delle funzioni della SpE, diffusa dalla stampa e avvalorata dal *Motu proprio Confermando una tradizione* (8 luglio 2014), che, trasferendo a essa le competenze attribuite sin a quel momento alla Sezione Ordinaria dell'APSA, la configurava come un "superdicastero" economico, che assommava al suo interno compiti non solo di controllo e vigilanza, ma anche di amministrazione e gestione. Dei potenziali rischi connessi a questo modello pare consapevole lo statuto stesso della SpE, che – prevenendo l'articolazione del Dicastero in due sezioni, una per il controllo e la vigilanza e una amministrativa – stabilisce all'art. 4 § 7: "*La Segreteria adotta tutte le misure e procedure necessarie a garantire la piena distinzione e separazione operativa tra le due sezioni*". Al di là dell'affermazione di principio, corretta e condivisibile, viene da chiedersi come potrebbe di fatto risolversi un eventuale conflitto fra le due sezioni, dal momento che entrambe dipendono capitalmente dal medesimo Prefetto, avendo presente che, secondo il dettato della *Pastor bonus*, colui che è posto a capo di un Dicastero della Curia Romana, "lo regge, lo dirige e lo rappresenta" (art. 5), cioè è personalmente responsabile di ogni decisione assunta al suo interno².

Oggi si può ritenere che, in buona misura, il *Motu proprio I beni temporali* abbia rimediato a tale distorsione. Esso, infatti, all'art. 4 ha abrogato l'art 17 dello statuto della SpE, che attribuiva alla Sezione Amministrativa il compito di fornire i servizi amministrativi e tecnici necessari per l'attività ordinaria dei Dicasteri della Santa Sede. Di conseguenza, sono tornate all'APSA, cioè al Dicastero a cui secondo la *Pastor bonus* compete istituzionalmente la funzione dell'*amministrazione* dei beni della Santa Sede, tutte le competenze conferite alla ex Sezione Ordinaria prima del *Motu proprio* del luglio 2014, con la sola eccezione dell'Ufficio del Personale³.

¹ È singolare che gli *statuti* dei nuovi organismi non siano stati in alcun modo connessi, o almeno coordinati, mediante un'integrazione o una modifica del testo, con quanto stabilito nella *Pastor bonus*. Parimenti, non si è a conoscenza di una disposizione formale di soppressione della Prefettura per gli Affari economici (cf. *Pastor bonus*, artt. 176-179), che ha cessato di esistere, come risulta dal fatto che non è più menzionata nell'*Annuario Pontificio 2017*, e le cui funzioni sono state assunte in parte dalla SpE e in parte dall'Ufficio del Revisore Generale. È parimenti singolare che *Fidelis dispensator et prudens* affidi al Prefetto della SpE la responsabilità di redigere gli Statuti dei tre organismi e che essi abbiamo operato per più di un anno senza alcuna disposizione normativa, ancorché di carattere provvisorio.

² Ho affrontato la questione nel contributo *L'APSA nella riforma economica della curia romana*, in *Ius Missionale* 9 (2015) 59-65.

³ L'art. 2, lettera b), de *I beni temporali* precisa che spetta alla Sezione Amministrativa della SpE "*adempiere — ferme restando le competenze proprie della Segreteria di Stato — tutto quanto riguarda il personale a norma dell'art. 16 dello Statuto della Segreteria per l'Economia, salvo il pagamento degli stipendi, che continuerà ad essere affidato all'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica*". L'art. 16 dello statuto della SpE afferma a sua volta: "*§ 1. Questa Sezione [Amministrativa], in collaborazione con la Segreteria di Stato, assicura che i requisiti legali e*

In conclusione, possiamo affermare che il travagliato e non sempre lineare percorso di riforma dell'area economico-amministrativa della Santa Sede ha condotto all'emersione del principio fondamentale, ma sinora implicito, della *summa divisio* delle competenze.

Tale più matura consapevolezza è stata senza dubbio propiziata dalla necessità di adottare in maniera formale principi di trasparenza e di prevenzione di potenziali conflitti di interesse comunemente utilizzati dalle istituzioni finanziarie internazionali, per potersi rapportare a esse e ai connessi organismi di controllo su un piede di parità, in maniera analoga a quanto è avvenuto, in ordine alla prevenzione del rischio di riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, con la costituzione, avvenuta nel dicembre 2010, dell'Autorità di Informazione Finanziaria. Si tratta comunque di un principio di carattere generale, applicabile in tutte le organizzazioni complesse, in quanto risponde a un'esigenza di base di ogni buona amministrazione (sintetizzabile in maniera efficace come "il principio dei quattro occhi"), compatibile con le caratteristiche peculiari della Santa Sede e dei rapporti fra la Curia Romana e il Sommo Pontefice. I Dicasteri della Curia Romana – che "sono giuridicamente pari tra di loro" (*Pastor bonus*, art. 2 § 1) – costituiscono, infatti, la modalità ordinaria di esercizio della potestà esecutiva del Romano Pontefice in rapporto alle questioni della Chiesa universale. Godono di potestà vicaria, dipendono da lui e a lui rendono conto. L'applicazione del principio della separazione delle funzioni non contrasta con tali caratteristiche essenziali, ma assicura piuttosto il funzionamento ordinato e verificabile degli organismi che ne fanno parte.

Non sembri troppo forzata l'analogia con quanto avvenuto agli inizi del secolo passato, quando la legislazione canonica adottò in maniera innovativa la forma codiciale anche per rispondere al bisogno di individuare un linguaggio giuridico comune rispetto alle coeve legislazioni degli Stati, in rapporto alle quali il diritto canonico a ragione rivendicava pari dignità e rigore metodologico. Anche oggi, l'adozione di principi generali desunti dalle discipline economico-finanziarie è perfettamente lecita nella misura in cui non snatura né altera le peculiarità del sistema canonico. È questo, del resto, il criterio che regola la "canonizzazione" delle leggi civili, possibile "in quanto non siano contrarie al diritto divino e se il diritto canonico non dispone altrimenti" (can. 22).

Rebus sic stantibus, pare indubbio che la regola della *summa divisio* – in quanto afferma un principio di carattere generale – possa applicarsi non solo ai Dicasteri della Curia Romana e agli organismi collegati, ma anche alle persone giuridiche dell'ordinamento canonico. Non dovremmo meravigliarci del fatto che essa non sia esplicitata nel diritto universale. È noto, infatti, come altre fossero le priorità che ispiravano i *Principia quae Codicis iuris canonici recognitionem dirigant*, preparati dalla Commissione per la revisione del Codice di diritto canonico (=CIC) e approvati nel 1969 dall'Assemblea generale del Sinodo dei Vescovi⁴. Non meraviglia, perciò, che questa regola

*amministrativi riguardanti il personale degli enti e delle amministrazioni di cui all'art. 1 siano stabiliti ed osservati. § 2. In particolare, questa Sezione cura gli adempimenti giuridico-amministrativi relativi al personale dei dicasteri e degli uffici della Curia Romana e, su specifico mandato, quello di altre istituzioni collegate. In tale ambito operativo, fermo restando che spetta alla Segreteria di Stato l'accertamento dei requisiti di idoneità dei candidati all'assunzione, questa Sezione: a) collabora ad attività di studio per la stesura di normative e tabelle organiche; b) effettua attività di elaborazione degli stipendi; c) effettua pratiche di assunzione e segue l'iter di promozione, attribuzione di classi di merito, cessazioni dal servizio, trasferimenti, aspettative, occupandosi – per quanto di competenza – della gestione delle risorse umane; d) propone e valuta piani di formazione e percorsi di crescita professionali; e) svolge le pratiche relative alle assicurazioni contro gli infortuni e intrattiene i rapporti operativi con le compagnie assicuratrici; f) cura i dati anagrafici del personale". È evidente che molte di queste attribuzioni hanno carattere prettamente amministrativo, come emerge anche constatando che il testo dell'art. 16 è desunto *ferè ad litteram* dall'art. 15 del regolamento dell'APSA del 26 novembre 2010. È lecito domandarsi se averle conservate in capo alla SpE rispetti il principio della *summa divisio*. Parrebbe più corretto – e forse anche più rispondente alla *mens* originaria della riforma – riservare a essa le sole competenze di indirizzo, orientate a una prudente, organica e prospettica gestione complessiva delle risorse umane, il cui costo incide in maniera significativa sui bilanci della Santa Sede.*

⁴ Per un'esposizione sintetica dei criteri che hanno guidato la revisione del diritto patrimoniale nel CIC 1917 e la redazione del Libro V del CIC 1983, cf. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, nuova edizione aggiornata e

non sia espressamente menzionata nel diritto patrimoniale contenuto nel CIC 1983 e nel Codice dei canoni della Chiesa Orientali, né sia stata oggetto di approfondimenti specifici da parte della dottrina successiva. Il Libro V del CIC, infatti, è caratterizzato dalla preoccupazione di rivendicare il diritto nativo della Chiesa di possedere beni temporali e di disporne liberamente, di destinarli ai fini propri della Chiesa stessa e di distinguerne la titolarità, attribuendo il *patrimonium Ecclesiae* a persone giuridiche autonome e distinte, coordinate e controllate mediante un meccanismo di superiori autorizzazioni per l'alienazione dei beni e gli atti comunque pregiudizievoli la disponibilità del patrimonio⁵. Un riferimento alla funzione di vigilanza – di carattere piuttosto generale – si rinviene nella Nota del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici* (12 febbraio 2004): “*La vigilanza comprende il diritto di ispezione, di esigenza dei conti, di stabilire le modalità di una corretta ed ordinata amministrazione, di dare la licenza per alcuni atti amministrativi di una certa gravità o rilevanza (cfr. cann. 1277, 1281, 1285, 1292)*” (n. 5).

Nonostante l'esiguità dei rimandi testuali e degli approfondimenti dottrinali, sono dell'opinione che il principio della *summa divisio* delle competenze, rivestendo carattere generale, non possa essere disapplicato in rapporto alle persone giuridiche pubbliche che svolgono attività complesse e rilevanti dal punto di vista economico e finanziario. Non può esistere, infatti, una gestione patrimoniale corretta che non preveda, al suo interno, una chiara e verificabile distinzione tra funzioni di vigilanza e funzioni di amministrazione, vuoi per l'applicazione della “regola dei quattro occhi”, vuoi perché nessuno dà garanzia di affidabilità in campo economico, se è nel contempo controllore e controllato. Si tratta, pertanto, di individuare modalità efficaci – non meramente formali o di facciata – per assicurare la distinzione dei compiti soprattutto all'interno di quegli enti che, come le diocesi e le parrocchie, hanno un regime monocratico, ricadendo sul titolare dell'ufficio, nel caso il vescovo e il parroco, la facoltà di assumere le decisioni e la conseguente responsabilità, solo mitigata dal meccanismo dei controlli canonici sugli atti che eccedono l'amministrazione ordinaria.

integrata a cura di A. PERLASCA, EDB, Bologna 2011, pp. 50-58; J.-C. PÉRISSET, *Les biens temporels de l'Église*, Tardy, Paris 1996, pp. 17-27.

⁵ Si veda, fra tutte, l'esposizione dei “principi costitutivi del diritto patrimoniale canonico” proposta da J.-P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, Milano 2008², pp. 9-34. Dopo aver individuato nei cann. 1254-1258, preliminari del Libro V, i “*principi costitutivi o fondamentali del diritto patrimoniale canonico, (...) che definiscono le strutture essenziali della materia*” (p. 9), Schouppe enuncia i seguenti capisaldi: il diritto della Chiesa cattolica all'uso dei beni temporali in quanto mezzi per il raggiungimento dei propri fini; il carattere nativo e indipendente del diritto della Chiesa all'uso dei beni temporali; la capacità patrimoniale delle persone giuridiche pubbliche e private; la soggezione della proprietà delle persone giuridiche alla potestà di governo del Romano Pontefice.