



diritto & religioni

Semestrale
Anno XV - n. 2-2020
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

30



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XV – n. 2-2020
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore fondatore
Mario Tedeschi †

Direttore
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto†, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Diritto vaticano

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni

G.B. Varnier

G. Dalla Torre†

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione e Amministrazione:

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Sito web: www.pellegrinieditore.it

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Direzione scientifica e redazione

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80134

Tel. 338-4950831

E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

Classificazione Anvur:

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

Diritto e Religioni

Rivista Semestrale

Abbonamento cartaceo annuo 2 numeri:
per l'Italia, € 75,00
per l'estero, € 120,00
un fascicolo costa € 40,00
i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento digitale (Pdf) annuo 2 numeri, € 50,00
un fascicolo (Pdf) costa, € 30,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente link: <https://www.pellegrineditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:
Luigi Pellegrini Editore
Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrineditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:
– versamento su conto corrente postale n. 11747870
– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena
– acquisto sul sito all'indirizzo: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

L'Archivio degli indici della Rivista e le note redazionali sono consultabili sul sito web: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

I principi di buon andamento ed economicità nell'attività di controllo sulla gestione del patrimonio ecclesiastico

The principles of good performance and cost-effectiveness as pillars of the control activities on ecclesiastical assets' management

MARCO BEVILACQUA

RIASSUNTO

Il contributo si propone di indagare la configurabilità nell'ordinamento canonico di principi generali, come quelli dell'efficienza e del buon andamento, della trasparenza e dell'equità, in considerazione del presupposto secondo cui, laddove si accerti l'esistenza di un'organizzazione, ad essa corrisponderà l'esigenza di valutarne l'andamento mediante controlli e attività di vigilanza, al fine di garantire una gestione trasparente e oculata dei beni ecclesiastici. Nel corso della trattazione, verranno prese in particolare considerazione le recenti riforme vaticane in materia finanziaria e di contratti pubblici, allo scopo di assurgere il governo della Santa Sede a modello di trasparenza in materia finanziaria per il diritto universale.

PAROLE CHIAVE

Buon andamento, Economicità ed efficienza, Trasparenza, Equità, Gestione del patrimonio ecclesiastico, Attività di vigilanza e controllo, Ordinamento canonico, Santa Sede.

ABSTRACT

The essay aims to analyze the implementation of the general principles, such as the economic efficiency and good performance, transparency and equity ones, inside the Canon law system in view of the fact that whenever there is an organization, it corresponds to the need of a performance's evaluation through the control and vigilance activities. The article will focus on the empirical evidences on how to ensure a transparent and fair management of the ecclesiastical assets. In this regard, the Author shows how the recent Holy See reforms in financial and public contracts matters could be considered as a model of financial transparency for the canonical legal system.

KEYWORDS

Good performance, Economic efficiency, Transparency, Equity, Ecclesiastical assets' management, Control and vigilance activities, Accountability, Canon law, Holy See.

SOMMARIO: 1. *Obiettivi e articolazione dell'indagine.* – 2. *Dal diritto al buon governo all'universalità dei principi di buon andamento ed economicità dell'attività amministrativa.* – 3. *Le attività di amministrazione e di gestione del patrimonio ecclesiastico.* – 4. *Rendicontazione e accountability.* – 5. *La funzione di controllo del Vescovo diocesano.* – 6. *L'ordinamento vaticano come modello di governo trasparente in materia finanziaria.*

1. *Obiettivi e articolazione dell'indagine*

Un discorso sull'efficienza della gestione del patrimonio della Chiesa non può esimersi dalla verifica in ordine all'applicabilità all'attività ecclesiastica di principi giuridici generali quali il buon andamento e l'economicità dell'amministrazione. Sebbene non sembri aver interessato notevolmente il dibattito, la questione è nodale per assicurare efficienza e trasparenza allo svolgimento dell'attività ecclesiale: questo aiuterebbe anche la missione evangelica. Può ritenersi, allora, che un'organizzazione è efficiente quando raggiunge e persegue gli obiettivi prefissati col minor impiego di risorse e col massimo risultato. Per garantire la conformità alle finalità dell'ente sarà opportuno lo svolgimento di un'attività di controllo sulla gestione dei beni temporali della Chiesa.

Gli studi sul diritto patrimoniale canonico per lo più analizzano l'attività di gestione dei beni ecclesiastici con gli strumenti propri del diritto civile statale, al quale in effetti il diritto canonico rinvia per le materie che non tratta in modo esplicito. Tuttavia, dal punto di vista concettuale, appare più opportuno collocare l'esame di questa materia in un ambito giuspubblicistico, in quanto la natura dell'interesse perseguito dalla Chiesa attraverso l'amministrazione del patrimonio ecclesiastico attiene – anche sotto il profilo canonistico – a interessi pubblici. È noto che il diritto della Chiesa non presenta ancora un vero e proprio «diritto amministrativo canonico», equiparabile al «diritto amministrativo»¹ degli Stati, ma ciò non toglie che la Chiesa stessa si concepisce come un'istituzione pubblica, rendendo così appropriato sussumere la materia dei controlli sull'attività di amministrazione del patrimonio ecclesiastico – che è formato dai soli beni degli enti pubblici della Chiesa – nell'alveo

¹ Un significativo incontro fra il diritto amministrativo statale e il diritto canonico risale al novembre del 2014 quando la *Cour de Cassation* francese si è pronunciata con riguardo ad una controversia tra un cittadino e la diocesi di Coutances (*Cour de Cassation, Première Chambre Civile, Arrêt 19 novembre 2014, n. 1441*). In quell'occasione, il ricorrente lamentava la lesione del diritto alla riservatezza in quanto non era stata accolta la richiesta di cancellare la menzione del suo battesimo dal registro parrocchiale. La Corte di Cassazione francese ha respinto il ricorso sulla base della qualificazione del «battesimo» come un fatto la cui realtà storica non può essere contestata.

dei principi che gli ordinamenti giuridici secolari traggono dal diritto amministrativo e dalla stessa contabilità pubblica.

La gestione del patrimonio degli enti ecclesiastici è, del resto, sempre affidata all'Ordinario, per tramite di un economo, nel rispetto di regole generali fissate dal Codice, che ad esempio impongono la presenza di organismi di controllo interno, come sono i «Consigli per gli affari economici», che devono essere composti da persone competenti in materia amministrativa. Queste regole dimostrano che l'attività amministrativa si innesta in un più ampio quadro d'insieme che supporta la missione stessa della Chiesa: comunicare il vangelo al mondo². I beni ecclesiastici sono necessariamente funzionali al perseguimento di questo obiettivo, e il Codice recepisce la tradizione più antica, per cui li vincola a precise finalità ecclesiastiche. Sulla base di questi presupposti, gli amministratori dei beni ecclesiastici sono concepiti come gestori di beni e patrimoni che non appartengono solo ai loro legittimi titolari, ma più in generale all'intera compagine ecclesiale. Pertanto, il loro operato, posto sotto il controllo dei loro diretti superiori, è in un certo senso riferibile agli interessi della Chiesa stessa, ossia a tutti i fedeli, titolari di un «diritto» alla buona amministrazione³ dei beni ecclesiastici, anche se non ne sono proprietari e magari non li utilizzano direttamente.

Gli strumenti canonistici non sono però ancora sufficientemente adatti ad assolvere l'insieme delle funzioni amministrative alla luce dei principi che li governano sulla base delle più recenti acquisizioni di buona amministrazione e contabilità pubblica. Il Codice del 1983 – che pure ha finalmente distinto fra enti pubblici e enti privati canonici – ha mantenuto in tema di diritto patrimoniale un assetto antiquato, sostanzialmente riferibile alla diligenza dell'amministratore fedele di beni immobili, non sempre compatibile e ade-

² Sul punto, cfr. EDOARDO CHITI, *Il diritto di una comunità comunicativa*, Giuffrè, Milano, 2019, e MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, VI^a ed., Ediucla, Roma, 2012, secondo il quale il diritto canonico è *(uno strumento creato dalla Chiesa per essere fedele [alla] volontà [spirituale] nel divenire storico, e nelle situazioni personali. Come tutti gli strumenti ecclesiali, anche il diritto si può ritenere ispirato dallo Spirito. La fedeltà allo Spirito esige senz'altro il rispetto del diritto, ma tale fedeltà sarà anche il criterio per applicarlo e, se necessario, cambiarlo e riformarlo quando si dimostri inadeguato ai casi concreti)*, p. 27. In questo senso, può intendersi il senso della c.d. *norma missionis*, coniata dal medesimo autore, che legittima di fondamento canonico le sole norme rivolte a garantire «la missione della Chiesa»: così, MANUEL JESÚS ARROBA CONDE, *La Iglesia como presencia*, in *Vida Religiosa*, 3, 1999, pp. 185-187.

³ In un recente lavoro di matrice canonista si è definito il diritto amministrativo canonico come l'insieme (e lo studio) delle Norme che regolano l'efficace attività giuridica dei fedeli secondo la loro collocazione istituzionale nella Chiesa (= status, ruoli e funzioni); in questo senso, cfr. PAOLO GHERRI, *Il diritto amministrativo della Chiesa cattolica*, nel vol. MARIA DE BENEDETTO (a cura di), *Il diritto amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico. Prospettive e limiti della comparazione*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 100-101.

guato a rispondere alle sfide di una amministrazione efficace di patrimoni – spesso ingenti – che non richiedono solo competenze e abilità manageriali, ma anche un quadro normativo più rispondente all’assolvimento delle funzioni pubbliche del medesimo patrimonio in termini di efficienza, trasparenza e *accountability*. Per fare un primo esempio, sarebbe auspicabile introdurre forme di bilancio partecipativo – ormai sovente adottate nelle comunità civili – che al momento sono del tutto assenti nelle comunità ecclesiali.

In questo lavoro ci si propone di verificare l’applicabilità dei principi di buon andamento ed economicità che presiedono in genere una buona amministrazione, anche all’attività amministrativa della Chiesa al fine di individuare un più esteso concetto di *accountability* volto a raggiungere un risultato di gestione che tenga in considerazione, oltre dei dati meramente quantitativi, anche degli aspetti umani che si pongono a fondamento della comunità ecclesiale.

Le linee che si tenterà di tracciare saranno quattro: la prima prenderà le mosse dal dibattito sulle nozioni dei criteri fondanti l’organizzazione amministrativa; la seconda avrà ad oggetto il concetto di buon governo della Chiesa e si illustreranno le prime evidenze normative a sostegno della tesi di fondo; la terza parte concernerà le figure del Vescovo e dei suoi ausiliari come organi preposti alle funzioni di controllo e vigilanza sull’amministrazione dei beni della Chiesa. Infine, si delinearanno i tratti di una nuova *accountability* non limitata al concetto di responsabilità (amministrativo-contabile) bensì a quello di buon governo, nel rispetto dei principi di buon andamento ed economicità.

2. Dal diritto al buon governo all’universalità dei principi di buon andamento ed economicità dell’attività amministrativa

Nelle moderne analisi di teoria politica, l’idea di «buon governo» poggia sull’asserto per cui un governo è buono se è consono al bene comune⁴. Sebbene può dirsi pacifica la sussistenza di un diritto al buon governo, tale posizione giuridica è stata considerata preludio di un’espansione verso (*tutele ancora più ampie del cittadino [e delle persone in genere] nei confronti della pubblica amministrazione*)⁵. Difatti, sono molteplici le occasioni in cui gli stessi cittadini possono intervenire nello svolgimento dell’attività amministrativa al

⁴ GERALDINA BONI, *Il buon governo della Chiesa. Inidoneità agli uffici e denuncia dei fedeli*, Mucchi editore, Modena, 2019, p. 22.

⁵ LUCIO PEGORARO, *Esiste un “diritto” a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull’(ab)uso della parola “diritto”)*, in *Istituzioni del federalismo*, XXXI, 2010, p. 562.

fine di indirizzarla verso misure che tengano maggiormente conto della situazione reale. Tuttavia, tali considerazioni trovano un riscontro solo in riferimento alle organizzazioni moderne, nelle quali l'evoluzione socio-politica ha consentito l'affermazione di posizioni giuridiche soggettive che fino all'epoca dell'Ancient Régime erano impensabili.

Il concetto di buon governo ben si presta ad innestarsi in quello più generico di *good administration* che sta a indicare tutta una serie di presupposti dell'azione amministrativa tra cui quelli di *reasonableness* e *proportionality*. Difatti, si tratta di valutare la proporzionalità dell'azione al perseguimento del fine preposto sulla base di un'analisi in termini di ragionevolezza, secondo cui l'amministrazione è tenuta a bilanciare gli interessi compresenti nel procedimento, in modo plausibile e giustificabile. Tale scelta di politica amministrativa deve superare un vaglio di conformità anche in termini economici, e non solo legali, affinché, dal bilanciamento fra i costi sostenuti e i vantaggi ottenuti, l'azione dia sempre un risultato positivo o neutro. L'espressione «buona amministrazione», usata pacificamente anche nell'esperienza degli altri sistemi giuridici, richiama una funzione meramente amministrativa, che sia cioè in grado di servire efficacemente i beni affidati (così solo vuole il termine originario latino ministrare).

Dunque, ogni amministrazione necessita di essere organizzata e strutturata al fine di rendere più efficiente l'attività svolta, laddove la «bollinatura» di buon governo deve tener conto dei coefficienti dell'economicità, efficienza, semplificazione, imparzialità, pubblicità, trasparenza e partecipazione. Tali fattori sfociano in modo naturale nel più ampio *genus* del buon andamento – la *good administration* di cui sopra.

Nell'ordinamento statale italiano, tradizionalmente, l'imparzialità e il buon andamento si ritengono correlati al corretto svolgimento di una determinata attività, contemplati dall'art. 97 Cost.⁶ Essi costituiscono, nella struttura complessiva dell'amministrazione italiana, due principi di base ma scarsamente valorizzati⁷. In particolare, il buon andamento (più che l'imparzialità) (*impe-*

⁶ Tali principi trovano riconoscimento anche nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel più ampio «diritto ad una buona amministrazione».

⁷ UMBERTO ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, p. 134. L'Autore ripercorre l'iter che ha portato all'introduzione nella costituzione dei due principi in parola, affermando che non è stata il frutto di un dibattito costituzionale particolarmente acceso. Tuttavia, contro il 1° comma dell'art. 97 Cost. furono avanzati un numero cospicuo di emendamenti soppressivi, presentati da Corbino, liberale, che voleva la soppressione totale (*norme completamente superflue*), da Colitto (pure liberale) che riformulandolo lo limitava alla legalità, di Numeroso e Bettiol, democristiani, che volevano proprio la soppressione della menzione del buon andamento e dell'imparzialità. Di contro, Tosato difese tutto l'articolo come contenente (*disposizioni aventi grande importanza costituzionale*), ma senza fare nell'argomentazione

gna il legislatore a dar vita a un'organizzazione amministrativa all'altezza dei fini costituzionali)⁸. Ciò posto, la Costituzione italiana connota l'azione della pubblica amministrazione in termini di «buona funzionalità», ossia di efficiente governo degli interessi in gioco. In altri termini, il principio di buon andamento implica un efficiente bilanciamento dell'interesse primario e degli interessi secondari⁹.

Ne consegue che, quando si ragiona di *good administration*, non può non tenersi conto anche degli aspetti economici in termini di performance, efficienza e di ottimizzazione delle risorse a disposizione che, secondo gli assiomi pareiani, non sono infinite.

In particolare, con il termine «efficienza» si fa riferimento, comunemente, a due concetti: la relazione fra ciò che si è fatto e ciò che si poteva fare e la relazione fra ciò che si deve fare ed i mezzi di cui si dispone¹⁰. L'opinione oggi prevalente è quella che fa coincidere il buon andamento con l'efficienza, anche se non manca qualche voce discordante per cui l'equivalenza buon andamento-efficienza escluda del tutto quel «profilo valutativo finale» tipico delle regole di buona amministrazione¹¹. Tuttavia, l'efficienza si misura non solamente in termini di performance, ossia la capacità di raggiungere certi obiettivi, quanto anche di economicità, ovvero la corrispondenza tra una certa spesa e il fine preposto dall'organizzazione.

Talaltri ritengono, infine, che l'efficienza si presenti «come un valore fattuale ed economicistico», che, pur esprimendo giuste esigenze, si riferisce comunque ad aspetti esclusivamente tecnici, privi di rilevanza giuridica. Argomentando in contrasto, è possibile affermare che, lungi dal voler escludere l'incidenza di connotazioni ragionieristiche del principio dell'efficienza-

esplicita menzione né dell'imparzialità né del buon andamento. Nel dibattito antecedente alla Costituzione, del buon andamento ne veniva risaltata la tutela giurisdizionale, sebbene limitata alla pura legittimità. La buona amministrazione compariva solo nei limiti in cui la sua inosservanza costituiva sintomo di eccesso di potere.

⁸ SERGIO STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione. Una rilettura e principi per un ripensamento (riattraversando gli articoli 95, 3° comma e 97, 1° comma, della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1998, p. 795.

⁹ Fra i primi in dottrina, fu MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 1960, p. 52, a ipotizzare che la disposizione dell'art. 97, primo comma, Cost. abbia elevato (un principio di scienza dell'amministrazione, quello dell'efficienza, a canone dell'attività di organizzazione giuridicamente rilevante).

ARISTIDE POLICE, *Principi e azione amministrativa*, nel vol. FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 189.

¹⁰ MARCO GALDI, *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, Liguori, Napoli, 1996, p. 38.

¹¹ ANTONIO ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione*, Cedam, Padova, 1979, p. 25.

economicità, l'oculata gestione delle risorse a disposizione consente di indirizzare correttamente l'andamento di un'amministrazione. Di talché, sembrerebbe priva di significato la distinzione tra «buon andamento-efficienza» e «buona amministrazione», laddove la valutazione sul buon andamento non può non comportare il corretto uso e organizzazione dei patrimoni. Sostenendo una simile impostazione non si esclude, di conseguenza, che la categoria buon andamento-efficienza non riguardi una condotta dell'amministratore. Ovviamente, la gestione-amministrazione delle risorse in dotazione è il risultato di una serie di scelte e di azioni correlate fra loro ed è in questo senso che si ritiene di interpretare i principi in parola. Di conseguenza, la discrezionalità e l'autonomia dell'amministratore nella gestione del proprio ufficio debbono essere perimetrare entro l'esigenza di perseguire un determinato fine (c.d. *mission*).

Viene, allora, da chiedersi cosa ne è di quelle organizzazioni che, come la Chiesa, affondano le loro radici in condizioni socio-economiche ben diverse da quelle odierne. Nel corso dei secoli la Chiesa è stata capace di rigenerarsi nel segno della modernità, con mutamenti che non debbono però perdere di vista la finalità di diffondere nel maggior modo possibile il Credo evangelico, in ossequio al can. 747¹². La portata di tale servizio spirituale sottende ad un carattere intrinsecamente pubblico – perché rivolto «al pubblico» – e ben si potrebbe ritenere che l'amministrazione degli enti ecclesiastici e la gestione delle loro risorse siano governate dai principi di buon andamento ed economicità.

Tali principi, sebbene abbiano avuto origine in ordinamenti differenti (dapprima in quello anglosassone¹³, poi anche in quello francese¹⁴), ben si prestano alla gestione del patrimonio ecclesiastico che, stando alla lettera del can. 1254, è finalizzato principalmente a: ordinare il culto divino; provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri; esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri.

L'esigenza generalizzata per cui un ordinamento debba poggiare su regole e principi, finalizzati a rendere l'attività svolta più trasparente ed efficiente, può rinvenirsi nelle parole di Oreste Ranelletti: (*uno Stato può esistere senza legislazione [...], uno Stato può esistere senza giurisdizione, ma non può esistere e non si può immaginare senza amministrazione; esso sarebbe*

¹² § 1: (*La Chiesa [...] ha il dovere e il diritto nativo [...] di predicare il Vangelo a tutte le genti*).

¹³ KARL POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, II, IV ed., Routledge & Kegan Paul, London, 1962, p. 236.

¹⁴ Sotto vari profili sull'imparzialità in generale, cfr. ERIC MITARD, *L'impartialité administrative*, in AJDA, 1999, p. 478.

anarchia)¹⁵. Sulla scorta di tali considerazioni, ne discende che l'organizzazione amministrativa, appurato che deve necessariamente esistere, debba essere altresì informata ai principi di buon andamento ed efficienza, che in siffatto contesto possono essere sussunti a concetti giuridici di carattere indeterminato, *legal standards* dinamici e flessibili che, da un lato, contribuiscono a dotare di dinamicità il sistema giuridico e, dall'altro, consentono di svolgere la funzione di filtro tra la disciplina normativa e la realtà sociale¹⁶. Il carattere universale dei principi in parola deriva dal fatto che un'amministrazione priva di un fine prefissato, che consenta di misurarne l'andamento, non avrebbe ragion d'essere.

Eppure, nonostante la Chiesa abbia al suo interno dei soggetti di autorità, dotati di tutte le prerogative necessarie per adempiere alla missione evangelizzatrice e di edificazione spirituale a loro affidata, non può essere considerata uno Stato¹⁷, né un'amministrazione pubblica in senso stretto. Infatti, al più può affermarsi che la Chiesa svolga funzioni pubbliche analoghe a quelle assunte dagli Stati, per le quali può giovare delle conoscenze elaborate in ambito secolare. Tali attribuzioni caratterizzano l'attività di governo che si traduce in un potere di imperio più pregnante rispetto all'amministrazione dello Stato, in quanto, oltre ad interessarsi della vita spirituale dei fedeli, deve provvedere anche alla cura delle esigenze concrete che emergono nell'ambito della vita comunitaria.

Dunque, se non sembra possibile procedere ad un'«analogia ordinamentale», il fondamento dell'estensione applicativa dei principi in parola alla Chiesa deve rinvenirsi altrove. In particolare, occorre guardare alla funzione pubblica dei beni (e, più in generale, sulla presenza di funzioni pubbliche) che può essere meglio garantita se si tiene conto dei principi elaborati in ambito secolare.

L'ordinamento ecclesiale non è immune da queste logiche, ove è ancor più pregnante la necessità di conformare l'attività svolta dalle autorità ecclesiastiche ad alcuni principi di buona amministrazione che consentano ai fedeli di fruire in modo efficiente dei servizi spirituali.

Il tema è particolarmente evidente nelle materie patrimoniale e finanziaria, ove l'esigenza di amministrare i beni pubblici, quali quelli ecclesiastici, non può essere informata alla sola «diligenza del buon padre di famiglia». La dimensione «diligente» dei custodi dei beni immobili ha condotto, infatti, a molteplici scandali finanziari di cui la cronaca è sfortunatamente ricca. Per tale

¹⁵ ORESTE RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, I, *Introduzione e nozioni fondamentali*, Pietro, Napoli, 1912, pp. 279-280.

¹⁶ ALDO SANDULLI, *Il procedimento*, nel vol. SABINO CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2003, p. 1065.

¹⁷ Cfr. EDOARDO CHITI, *Il diritto di una comunità comunicativa*, cit.

ragione, è ragionevole introdurre strumenti di amministrazione e di controllo evoluti e consoni alle fattispecie giuridiche del XXI secolo, stante l'evidente inconciliabilità dei principi secolari con gli attuali rapporti giuridici. Emblematico è l'esempio della legge vaticana che impone agli enti ecclesiastici di osservare regole e discipline proprie degli Stati in materia di appalti e strumenti finanziari. Come si osserverà meglio in seguito, l'evoluzione normativa che ha interessato di recente l'ordinamento vaticano può fungere da apripista verso una modernizzazione del diritto canonico.

Com'è noto, la Chiesa si presenta come una struttura gerarchica che non prevede la distinzione di poteri. I Vescovi per effetto della consacrazione sono titolari di poteri amplissimi, che collegano l'ufficio di santificare con quello di insegnare e governare (can. 375, § 2). La loro autorità di governo rimane soggetta alla sola «comunione gerarchica col Capo e con gli altri membri del Collegio» episcopale: sicché appaiono dotati di un potere d'imperio quasi assoluto, certamente più pregnante di quello attribuito negli ordinamenti statali agli amministratori dei beni pubblici. Ogni Vescovo è insieme legislatore, giudice e amministratore, pertanto in grado di assumere tutte le decisioni utili a garantire il «buon governo» della diocesi, anche attraverso la gestione dei beni ecclesiastici. Questo schema si applica anche agli altri soggetti dotati di tali poteri ordinari, come ad esempio i superiori degli Istituti religiosi e di vita consacrata, che con le dovute distinzioni stabilite dal diritto, in tema di amministrazione dei beni ecclesiastici detengono poteri simili a quelli degli Ordinari diocesani, che mantengono comunque un potere di governo anche sui beni degli enti ecclesiastici non diocesani presenti nel territorio della loro diocesi.

Tale struttura generale è riproposta anche dal can. 1271 che costituisce, nella sistematica del Codice di Diritto canonico del 1983, un dispositivo normativo di respiro generale. Esso stabilisce che la Chiesa debba rimanere un'articolazione soggettiva di pura intermediazione, ovvero un'entità destinataria strumentale svolgente il suo compito evangelico nel mantenimento di uno status di terzietà nella gestione delle masse patrimoniali. In questo senso, il CIC/1271 costituisce un precetto sulla buona organizzazione della *societas* ecclesiale, in quanto volta all'equa redistribuzione della ricchezza per fini caritatevoli.

L'appartenenza di un ente all'organizzazione della Chiesa dipende da un formale provvedimento dell'autorità ecclesiastica; ma tale provvedimento presuppone ed esige, a sua volta, che l'ente sia destinato originariamente ed istituzionalmente a scopi specifici esattamente individuati e chiaramente identificabili¹⁸.

¹⁸ Ossia, i *(fin[i] corrispondent[i] alla missione della Chiesa)* (§ 1 del can. 114), che sono: *(quelli attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale)* (§ 2).

Tuttavia, nella legislazione canonica si fa un uso assai limitato del termine «amministrazione»: vengono utilizzate altre denominazioni, quali «autorità competente» (canoni 38, 47, 57), «autorità esecutiva» (canoni 48, 59, 76), «il Superiore» (canoni 1342 § 3, 1357, 1400 § 2), che non espressamente vengono riferite al concetto di «amministrazione».

Benché nella Chiesa vi siano varie amministrazioni, esse non costituiscono un'unità¹⁹: è la Gerarchia (il Romano Pontefice e i Vescovi) ad amministrare, legiferare e giudicare. In tal senso, debbono denominarsi «amministrazione pubblica» il Papa e i Vescovi o i soggetti a questi equiparati, nella misura in cui esercitano la potestà esecutiva in una delle sue manifestazioni. Il termine latino *administrare* equivale, dunque, ad (*agire in qualità di ministro*)²⁰ e di per sé fa riferimento non all'azione del privato, ma a quella di un pubblico ufficiale.

Viene ora da chiedersi se le considerazioni sull'amministrazione canonica che precedono sono idonee a giustificare l'esistenza di un diritto amministrativo nell'ordinamento della Chiesa.

Prima della promulgazione del Codice vigente si potevano distinguere due orientamenti: una corrente soggettiva che qualificava il diritto amministrativo canonico come (*l'insieme delle norme che disciplinano e limitano l'amministrazione, comprendendo sia il diritto materiale che gli elementi di esecuzione connessi, leggi di organizzazione e la loro regolamentazione*)²¹; l'altra, oggettiva, che fondava il diritto amministrativo canonico sul concetto di funzione a cui esso assolve, o di servizio pubblico-spirituale. Non tutti, in letteratura, sono convinti dell'esistenza di un diritto amministrativo nell'ordinamento canonico. Non può non riportarsi la voce discordante del massimo esponente della tradizione amministrativa italiana del secondo '900, Massimo Severo Giannini, critico nei confronti dei primi tentativi di trapianto del diritto amministrativo in terra canonica: (*il diritto canonico non conosce un diritto amministrativo, né un'attività amministrativa giuridicamente propria; vi è invece un'organizzazione dell'ordinamento che può dirsi amministrativa in quel significato atecnico e improprio che abbiamo trovato negli ordinamenti generali anteriori al sorgere degli Stati*)²².

¹⁸Leva riportare anche il § 3: (*L'autorità competente della Chiesa non conferisca la personalità giuridica se non a quegli insiemi di persone o di cose, che perseguono un fine effettivamente utile [...]*).

¹⁹ EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 140.

²⁰ ADOLFO LONGHITANO, *L'amministrazione dei beni: la funzione di vigilanza del vescovo diocesano*, nel vol. *I beni temporali della Chiesa*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 1999, p. 91.

²¹ Cfr. EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 209, nota 122.

²² MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 87.

Di contro, è stata ripresa l'impostazione che vede nel diritto amministrativo canonico una *species* del *genus* del diritto canonico in generale, delineandolo in termini funzionali e avente ad oggetto l'attuazione da parte dell'organizzazione ecclesiastica della missione fondamentale della Chiesa²³. Ne consegue che nel diritto amministrativo canonico, e più in generale nel diritto canonico, è insita una missionarietà che consente di qualificare la Chiesa come una realtà tesa verso una relazionalità orizzontale e verticale. Nondimeno, detta missionarietà non può ritenersi fonte di staticità per il diritto canonico, dal momento che il fine di evangelizzazione può – e deve – mutare a seconda della storia e dei nuovi costumi della società. Un annuncio evangelico che negasse la sua funzione «accompagnatrice» dei segni dei tempi, finirebbe per tradire sé stesso, in un'accezione di immanenza. Più precisamente, il diritto amministrativo della Chiesa deve essere inteso non come il mero diritto dei «servizi della Chiesa», bensì come quell'insieme di principi e strumenti che consentono di amministrare una comunità in cui ciascuno collabora all'edificazione del Regno di Dio.

In siffatto contesto, il diritto amministrativo canonico gode di peculiare specificità poiché richiama inevitabilmente la sua vis missionaria e ministeriale che si snoda nelle (*contingenze storiche nelle quali l'azione umana sorge, vive e si esaurisce*)²⁴, dando progressiva contezza di quella «evoluzione di Dio e della dimensione spirituale all'interno del processo evolutivo dell'uomo»²⁵. Alcuni autori²⁶, con specifico riferimento alla c.d. «missione dei missionari» e alle Chiese giovani, inquadrano la buona amministrazione nell'apporto delle società missionarie, non soltanto per l'evangelizzazione ma anche per l'adeguata amministrazione nelle Chiese giovani. Secondo tale impostazione, le missioni in parola non potrebbero essere valutate ai fini della buona amministrazione; al contrario, sono il fine ultimo a cui dovrebbe essere tesa l'amministrazione delle finanze ecclesiastiche, la cui oculata gestione consentirebbe di incrementarne il numero e di renderne più efficace l'azione evangelizzatrice. Eppure, la presenza di un Dicastero curiale apposito (*De propaganda fide*) dimostra la tesi della «amministrazione ecclesiastica» sin qui delineata.

In tale contesto, è suggestiva l'impostazione per cui il diritto amministrativo canonico, materia di studio assai giovane essendo il frutto della riforma

²³ EDOARDO CHITI, *Il diritto di una comunità comunicativa*, cit., p. 44.

²⁴ GIUSEPPE BETTIOL, *Teologia Morale e Diritto Penale*, in *Scritti giuridici*, II, Cedam, Padova, 1966, p. 1050.

²⁵ CARLO CARDIA, *Teologia, cultura, Università*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2001, p. 60.

²⁶ JAVIER CANOSA, *La rilevanza della collaborazione attiva dei fedeli per la buona amministrazione ecclesiastica*, in *Ius ecclesiae*, 1, 2018, p. 13.

conciliare e della sua traduzione nel Codice, riguarda non solo l'insieme delle persone che esercitano la potestà esecutiva della Chiesa, bensì anche i principi e le regole che governano l'azione degli apparati ecclesiastici. Ne consegue che (*anche la Chiesa, in quanto societas, necessita di essere guidata con un indirizzo unitario ed efficiente [...] di retta gestione*)²⁷.

Pur essendo gli uffici nella Chiesa di differente natura, per quanto qui interessa deve rilevarsi che l'ordinamento vaticano, a partire dal 2010²⁸, si è cominciato a dotare di discipline e corpus normativi per dare una cornice giuridicamente rilevante a questioni che rischiavano di restare fuori dall'ordinamento.

Il fenomeno a cui si assiste è quello di un ordinamento giuridico che ne integra un altro: l'ordinamento vaticano che completa quello canonico. Ne è un esempio il *Motu proprio* di Papa Francesco del 8 agosto 2013 che stabilisce l'estensione dell'applicazione delle leggi vaticane in materia finanziaria ai dicasteri della Curia romana e agli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, così come alle organizzazioni senza scopo di lucro che godono di personalità giuridica canonica e hanno sede nello Stato vaticano.

Un altro esempio, recentissimo, è quello delle Norme sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza dei contratti pubblici della Santa sede e dello Stato della Città del Vaticano, pubblicate il 1° giugno 2020, anch'esse estese agli operatori economici che partecipano alle procedure di cui alla presente normativa e agli altri soggetti che sono contemplati, a qualsiasi titolo, nelle procedure della presente normativa.

L'introduzione di una serie di regolamentazioni vaticane discende (*non tanto dalla necessità di adeguarsi alla normativa internazionale per continuare a svolgere senza ostacoli le proprie attività economiche e finanziarie, quanto piuttosto da una volontà di ripensare gli strumenti – anche finanziari – al servizio della missione spirituale della Chiesa*)²⁹.

In tal senso, la normativa in materia di contratti pubblici è di estrema rilevanza in quanto, in base all'art. 5, rubricato «Principi fondamentali», l'intera disciplina si informa (anche) ai principi di (*economicità, efficacia ed efficienza*) (§ 1, lett. e), nonché alla (*programmazione e razionalizzazione della spesa che deve essere adeguatamente pianificata sulla base di atti di indirizzo ge-*

²⁷ GERALDINA BONI, *Il buon governo della Chiesa. Inidoneità agli uffici e denuncia dei fedeli*, cit., p. 22.

²⁸ V. il *Motu proprio La Sede Apostolica* del 30 dicembre 2010, in materia di prevenzione e contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario.

²⁹ ELISABETTA BANI, *La regolazione prudenziale in materia finanziaria nell'ordinamento della Chiesa cattolica*, nel vol. ID., PIERLUIGI CONSORTI, *Finanze vaticane e Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 170.

nerale di medio e lungo periodo) (lett. f). Ecco, dunque, che anche i concetti come programmazione e pianificazione, presenti nel nostro ordinamento sin dagli anni Sessanta³⁰, fanno ingresso nell'ordinamento vaticano. Il Sommo Pontefice opera, dunque, un'estensione³¹ del principio di sana gestione a tutte le amministrazioni ecclesiastiche, confermando l'universalità dei principi di buon andamento e di oculata gestione delle risorse in termini di efficienza. Può rilevarsi dunque l'esistenza di un diritto amministrativo vaticano al pari di quello degli altri Stati; non può invece dirsi lo stesso riguardo a un diritto amministrativo canonico.

Il concetto canonistico di buon governo³² – che è sempre esistito – si comincia a strutturare secondo una più evidente coloritura «secolare». In questo quadro, l'amministratore dovrebbe godere di una velata discrezionalità amministrativa non solo limitata al fine, bensì anche ai mezzi che devono essere proporzionati al perseguimento dell'obiettivo prefissato. In sostanza, non si tratta di vincolare le scelte dell'amministratore circa lo strumento più adatto, quanto piuttosto di valutare se l'attività amministrativa sia conforme a determinati parametri, imprescindibili se si vuole responsabilizzare gli amministratori per il loro operato.

3. Le attività di amministrazione e di gestione del patrimonio ecclesiale

Nel paragrafo che precede, si è detto che l'amministratore canonico gestisce beni e risorse che non gli appartengono; pertanto, deve renderne conto alle autorità competenti e più in generale alla comunità dei fedeli per conto delle quali agisce, al fine di garantire che l'uso dei beni ecclesiastici sia conforme alla loro destinazione.

³⁰ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, voce *Pianificazione*, in *Enc. giur. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983; PLACIDO CESAREO, voce *Programmazione* (diritto pubblico), in *Noviss. Dig. it.*, XIV, Utet, Torino, 1967; GIUSEPPE PALMA, *Economia pubblica e programmazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 1988.

³¹ I concetti dell'efficienza e dell'efficacia erano stati già richiamati dallo Statuto del 2015 della Segreteria per l'economia, la quale è competente per il controllo e la vigilanza in materia amministrativa e finanziaria sui dicasteri della Curia Romana e sulle istituzioni collegate alla Santa Sede, al fine di *(assicurare che tutti i beni e i servizi richiesti dai dicasteri della Curia Romana e dalle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa siano acquisiti nel modo più prudente, efficiente ed economicamente vantaggioso, in conformità a controlli e procedure interne appropriati)* (art. 15).

³² Sul punto, è importante il confronto con GERALDINA BONI, *Il buon governo della Chiesa. Inidoneità agli uffici e denuncia dei fedeli*, cit., pp. 31-32 secondo la quale *(il buon governo [...] parrebbe quindi un concetto astratto e impalpabile, che però, passando attraverso apparati organizzativi, unità operative, appunto officia, ministeria e munera, al fondo e in sostanza si impernia e si alimenta di persone fisiche agenti hic et nunc. Esso pertanto si materializza, si incarna cioè [...] in buoni governanti ed esecutori)*.

In letteratura, vi è chi sostiene che ogni atto di amministrazione dei beni della Chiesa è quella che potrebbe essere denominata (*teleologica*)³³, sia finalizzato agli scopi istituzionali riassunti nel secondo par. del can. 1254³⁴. Secondo siffatto orientamento, la capacità di determinare lo scopo dei propri atti di amministrazione sarebbe direttamente correlata all'esercizio del principio di autonomia nella gestione delle risorse dell'ente.

La nozione di attività amministrativa poggia su due considerazioni: da un lato, coincide con la potestà di giurisdizione che consiste nel portare a termine le determinazioni legislative, esecutive e giudiziali (amministrare la giustizia, pubblica amministrazione, diritto amministrativo, ecc.); dall'altro con le condotte volte a far fruttare, conservare, migliorare un patrimonio (altrui o, in senso meno rilevante giuridicamente, anche proprio).

Deve precisarsi che l'amministrazione dei beni ecclesiastici copre la sola gestione; l'intervento dell'Amministratore (ordinario) è concepito in forza del potere normativo (legislativo ed esecutivo) che gli consente/impone di intervenire anche nella gestione, ma ciò non giustifica l'assonanza amministrazione (Vescovo)-gestore (economo). Tuttavia, sebbene siano due elementi distinti, essi concorrono congiuntamente alla realizzazione di una buona amministrazione.

Dunque, la delimitazione del concetto di amministrazione nell'ordinamento canonico presenta la complicazione di inquadramento dell'oggetto stesso dell'amministrare: l'unica linea guida (oltre al criterio del «buon padre di famiglia» del can. 1284 § 1) è data dalla destinazione dei beni alle finalità della Chiesa.

L'azione amministrativa canonica si preoccupa di mobilitare risorse, di prevedere investimenti e di disporre dei beni ecclesiastici. I canoni del liber V, più precisamente, disciplinano in via principale i beni temporali ecclesiastici, cioè quei beni che, secondo il disposto del CIC/1254, § 1 appartengono ad una persona giuridica pubblica. Inoltre, nel novero dei beni ecclesiastici non rientrano solo i beni immobili, bensì anche risorse monetarie e partecipazioni di capitale in altri enti³⁵.

³³ JESÚS MIÑABRES, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, in *Pravo Kanoniczne*, 4, 2016, p. 98.

³⁴ § 1: (*La Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare i beni temporali per conseguire i fini che le sono propri*).

³⁵ § 2: (*I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri*).

³⁵ Sul concetto di «bene», all'inizio del 2019 è stato diffuso dall'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero in Italia (Icsc) il nuovo *Manuale di Contabilità generale*. Di rilievo, al di là delle innovazioni da un punto di vista squisitamente ragionieristico, è il passaggio dal criterio *patrimoniale* a quello del *valore utile* dei beni dai quali devono ricavarsi le somme necessarie al sostentamento del

Nell'ottica di registrare l'adeguamento del diritto canonico (particolare) ai principi generali del diritto amministrativo, può riportarsi l'esempio per cui la Cei, a seguito della pubblicazione della relazione della Corte dei conti concernente la Destinazione e gestione del 8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate³⁶, ha avviato un lungo processo di riforme volto a rafforzare la trasparenza nella gestione dei fondi statali. In sostanza, la Conferenza episcopale ha dovuto fare fronte all'esigenza di introdurre meccanismi di controllo più rigidi³⁷. In tale contesto, può rilevarsi come il diritto canonico (particolare) si sia «adeguato» ai principi generali del diritto amministrativo.

L'amministratore agirebbe così al pari di un qualsiasi soggetto che abbia ricevuto un mandato gestorio dalla persona giuridica pubblica, agendo in suo nome e nel suo interesse – di talché, pubblico – e imputandole gli effetti giuridici dei propri atti dispositivi sui beni. Tuttavia, siffatta impostazione ha riscontrato giuste critiche da parte di coloro che non condividono la visione di un'azione amministrativa frutto della sola autonomia privata³⁸.

clero in Italia. Sul punto, v. PAOLO GHERRI, *Il patrimonio ecclesiastico tra "beni" e "valore": una novità della prassi italiana*, in *Ius ecclesiae*, 1, 2020, pp. 287-296 il quale ha precisato che trattasi di una prassi riferibile ai soli istituti diocesani per il sostentamento del Clero (Idsc) in Italia e non all'intero ordinamento canonico.

³⁶ Tra il 2014 e il 2016 la Corte dei conti ha riferito sulle modalità di gestione dell'istituto del 8 per mille individuando gli elementi di debolezza della normativa, risalente a oltre 30 anni, e della sua applicazione, al fine di indicare proposte per migliorarne l'impianto complessivo. Fra le criticità più rilevanti emerse sono risultate: la problematica delle scelte non espresse e la scarsa pubblicizzazione del meccanismo di attribuzione delle quote; l'entità dei fondi a disposizione delle confessioni religiose; la poca pubblicizzazione delle risorse erogate alle stesse; la rilevante decurtazione della quota statale, pubblicando tre relazioni, n. 16/2014/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef*, del 19 novembre 2014, n. 8/2015/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*, del 26 ottobre 2015, e n. 16/2016/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti*, del 22 dicembre 2016.

Più di recente, su impulso dell'organo di controllo, l'Agenzia delle entrate ha svolto un *audit* sul comportamento degli intermediari; conclusasi l'attività ispettiva per gli anni 2014 e 2015, la Corte dei conti ha riferito sugli esiti della stessa, con la del. n. 24/2018/G, *La scelta dell'8 per mille dell'Irpef da parte dei contribuenti e l'audit dell'agenzia delle entrate sui comportamenti degli intermediari*, del 29 ottobre 2018, raccomandando maggiore trasparenza sulla gestione della contribuzione pubblica da parte delle confessioni religiose che vi ricorrono.

³⁷ In ottica ricostruttiva, cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015.

Nell'ambito dell'operazione trasparenza sull'utilizzo dei fondi affidati dai contribuenti alla Chiesa cattolica, la 73^a Assemblea Generale della Conferenza Episcopale Italiana (Roma, 20 – 23 maggio 2019) ha preso atto che, come comunicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, la somma relativa all'8 per mille dell'Irpef assegnata alla Chiesa cattolica per il 2019 risulta pari ad euro 1.133.074.425,15. Per un raffronto, la somma assegnata alla Chiesa Cattolica per il 2017 era pari a euro 986.070.639,38.

³⁸ ALESSANDRO PEREGO, *Diligenza e doveri dell'amministratore di beni temporali ecclesiastici (commento al canone 1284 C.I.C.)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, p. 5.

Ne discende, proprio per la natura degli enti che gestiscono i beni ecclesiastici e per il fine ultimo perseguito dalla Chiesa, non può ritenersi sufficiente il richiamo ad una norma di carattere privatistico. È stato affermato che (*la Chiesa non è un'azienda*)³⁹, eppure le singole parrocchie spesso si trovano a dover gestire *asset* di vario genere. È evidente, dunque, la difficoltà che emerge nell'individuare un equilibrio fra la natura del sistema canonico e l'oggetto dell'amministrazione-gestione che impone il ricorso a criteri non meramente ragionieristici. Difatti, nonostante siano utili i criteri civilistici e tributari per la redazione delle scritture contabili di un ente ecclesiastico, cionondimeno, il rendiconto annuale si dovrebbe tradurre in un atto amministrativo che come tale è assoggettato ai principi di buon governo e al controllo dell'Ordinario del luogo.

Circa le modalità pratiche di tenuta di tali libri contabili, il legislatore canonico adotta l'espressione «*bene ordinatos habere*». L'ordinamento canonico, in materia di amministrazione degli enti, rinvia sovente a norme di diritto statale, facendo salva, tuttavia, la potestà legislativa dell'Ordinario, cui compete gestire l'amministrazione degli enti a sé soggetti (CIC/1276, § 2), nel dettare ulteriori norme in riferimento ai contenuti e alla forma espositiva del rendiconto.

Il concetto di amministrazione deve essere completato da quello di gestione: non si tratta di un passaggio nominalistico, bensì di un cambiamento di sostanza nella conduzione di alcune attività, e quindi, un cambiamento dell'approccio alla gestione, e a cascata, dei corrispondenti strumenti direzionali e operativi. Pertanto, l'azione di amministrare deve preferibilmente intendersi come il complesso di operazioni documentali che seguono il verificarsi degli eventi economici (per es. l'emissione di una fattura, la registrazione in contabilità di un debito, la stesura del bilancio consuntivo)⁴⁰.

L'autorità ecclesiale, in quanto tale, ha bisogno di «governare» l'uso del patrimonio ecclesiastico e, a tal fine, deve conoscere come si svolge la gestione dello stesso; a ciò supplisce la presentazione del rendiconto annuale all'Ordinario del luogo (can. 1287, § 1 CIC) o al proprio gerarca (can. 1031, § 1 *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*), ovvero ancora di rendere conto (*ai fedeli dei beni da questi offerti alla Chiesa*)⁴¹; così, gli amministratori dei beni ecclesiastici divengono *accountable* della loro gestione davanti all'Ordinario del luogo o al proprio gerarca.

³⁹ FABIO VECCHI, *Il denaro di Pietro. Forme canoniche e dinamiche finanziarie per la carità del Papa*, Pellegrini editore, Cosenza, 2019, p. 89.

⁴⁰ Sul punto, cfr. MARCO GRUMO, *Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici*, Vita e Pensiero, Milano, 2010, p. 12 ss.; HELEN IRVINE, *Balancing money and mission in a local church budget*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2, 2015, pp. 211-237.

⁴¹ CIC/1287, § 2 per cui (*gli amministratori rendano conto ai fedeli dei beni da questi stessi offerti alla Chiesa, secondo norme da stabilirsi dal diritto particolare*).

Il (Vescovo diocesano è tenuto a presentare, ogni cinque anni, una relazione al Sommo Pontefice sullo stato della diocesi affidatagli, secondo la forma e il tempo stabiliti dalla Sede Apostolica) (can. 399, § 1), in occasione della visita ad *limina Apostolorum*, come previsto dal can. 400 § 1. Il documento della Congregazione per i Vescovi che regola queste «relazioni» dà indicazioni anche in materia di amministrazione dei beni. In questo senso, il Vescovo diocesano è anche chiamato a rendere conto della sua amministrazione davanti agli organi della Santa Sede.

Ancora. Altra documentazione che deve essere presentata all'Ordinario del luogo è il preventivo delle entrate e delle uscite che, rispetto alle rendicontazioni sopra richiamate, non ha scadenza annuale. La previsione del can. 1284, § 3 induce a ritenere che il rendiconto amministrativo deve riguardare un complesso di fatti più ampio rispetto alle sole entrate e uscite, comprendente tutti i fatti accaduti nell'anno appena concluso.

Attraverso il rendiconto annuale, infatti, l'Ordinario accerta la correttezza dell'azione amministrativa e verifica che i beni ecclesiastici affidati all'amministratore siano stati utilizzati per le finalità proprie dell'ente; attività che sono evidentemente informate ai criteri di efficienza, economicità e trasparenza propri della *good administration*.

La verifica del rendiconto da parte del Superiore, che l'amministratore deve presentare ai sensi del canone 1287, è un atto di vigilanza concreto e puntuale. La sua analisi-verifica è una preziosa occasione per il Superiore di acquisire una buona conoscenza della situazione economico-finanziaria-patrimoniale dell'ente e delle sue attività (commerciali e non). Il rendiconto sembrerebbe costituire il miglior strumento di vigilanza per il controllo sulla gestione dei beni temporali della Chiesa.

Tale affermazione trova conforto nelle nozioni di validità e liceità esplicitate nel can. 1281 che traccia alcune direttive utili per individuare i soggetti responsabili delle conseguenze dei diversi atti di amministrazione.

Il predetto accertamento è, dunque, un'opportunità per esercitare il dovere/diritto della vigilanza canonica, il cui fondamento risiede nel Libro V del Codice nel quale sono contenuti alcuni criteri generali idonei a garantire la buona amministrazione dei beni: non può esservi alcun rendiconto senza un sistema di scritture contabili capace di rappresentare in modo veritiero i fatti di gestione dei beni.

Il secondo paragrafo del can. 1284 individua un lungo elenco di doveri imposti agli amministratori. Fra gli altri, raccomanda loro una diligente vigilanza sui beni che vengono affidati e di tenere bene in ordine i libri delle entrate e delle uscite.

Deve abbandonarsi quell'impostazione per cui si ritiene che il bilancio sia

un concetto distinto dal rendiconto, ove il primo fornirebbe una rappresentazione chiara, veritiera e corretta dell'andamento economico di un'impresa nel corso di un esercizio e della sua situazione patrimoniale, mentre il secondo consentirebbe all'autorità competente un esame dell'attività svolta dall'amministratore mettendolo a conoscenza dei fatti economici che hanno caratterizzato la gestione. Sulla scorta della considerazione per cui la Chiesa non è un'azienda, i criteri dell'efficienza e dell'efficacia assurgono a espressione del buon andamento, laddove il bilancio non consiste in un mero documento contabile, il cui contenuto è limitato alla enucleazione numerica dell'attività amministrativa svolta, bensì rispecchia l'indirizzo economico-sociale e spirituale che l'Ordinario intende impartire alla gestione.

4. Rendicontazione e *accountability*

Le norme della Chiesa vigenti in tema di rendicontazione degli enti ecclesiastici sono minimali. Il sistema canonico attuale appare perciò carente di regole precise e uniformi in materia di bilancio degli enti diocesi, degli enti-parrocchia e altre tipologie di enti ecclesiastici.

Emerge un sistema di controlli sulla gestione di tali enti privo di effettività e di positività. Difatti, se gli amministratori destinassero i beni a finalità aliene allo scopo stabilito dal can. 747 cit., l'Ordinario avrebbe una responsabilità, per così dire, «politica» allo scopo di individuare chi ha agito contro i dettami della legge, ma non una responsabilità «civile» per gli eventuali danni che l'amministratore ha concretamente cagionato. Pertanto, la responsabilità in parola è anche di governo, non solo economica⁴². Tuttavia, deve registrarsi l'esistenza, anche in via indiretta, di ripercussioni economiche derivanti dal danno eventualmente arrecato dall'inerzia degli organi preposti alla vigilanza dagli interventi necessari per garantire la destinazione dei beni ai fini previsti dall'ordinamento.

Ne discende un principio dell'*accountability* (in italiano, principio di responsabilizzazione), tradotto nella responsabilità scaturente da una gestione non oculata⁴³ di risorse o beni. Diverse sono le definizioni che sono state

⁴² Il diritto canonico possiede strumenti idonei ad assicurare il risarcimento il danno prodotto dal fatto illecito. Sul punto, cfr. PIERLUIGI CONSORTI, *La responsabilità della gerarchia ecclesiastica nel caso degli abusi sessuali commessi dai chierici, fra diritto canonico e diritti statuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2013, p. 21 secondo cui (*nell'ordinamento della Chiesa la riparazione del danno supera quindi la dimensione privatistica: non serve soltanto a soddisfare il danneggiato, quanto a ripristinare la situazione violata dal danno ingiusto*).

⁴³ Occorre distinguere l'*accountability* per una «gestione non oculata» da quella *contra jus*. Nel

attribuite all'istituto dell'*accountability*: basti pensare, ad esempio, a quella contenuta nell'art. 24⁴⁴ del reg. UE 2016/679 in materia di protezione dei dati personali per cui l'amministratore risulta responsabile in caso di mancata conformità del proprio operato ai dettami della disciplina generale. Dal lato della dottrina, invece, alcuni autori tendono a distinguere la rendicontazione dalla necessità di garantire la trasparenza nell'attività di gestione secondo l'assunto per cui la prima rientrerebbe nelle attività di governo di un ente e fa parte dell'insieme dei processi che assicurano direzione, controllo e responsabilità: secondo questo modello, tipicamente anglosassone, si associa la rendicontazione all'*accountability*⁴⁵.

L'istituto in parola dovrebbe, tuttavia, essere adoperato per realizzare un sistema di controlli esterni sulla gestione delle risorse ecclesiastiche, cosicché i servizi resi alla comunità dei fedeli siano fruibili in modo efficace. L'esterneità di un controllo deriva, per quanto qui interessa, dal fatto che il soggetto controllatore non deve appartenere all'ente controllato. In questo senso, può riportarsi l'esempio del Vescovo che (almeno in teoria) esercita la funzione di controllo senza occupare posizioni apicali all'interno dell'ente ecclesiastico. Ne discende l'evidente incompatibilità fra chi svolge l'attività gestoria e chi compie il controllo, ove le due funzioni non possono essere in alcun modo sovrapponibili.

In tal modo si rafforzerebbe l'autonomia e l'indipendenza del soggetto controllatore – esterno – rispetto al soggetto controllato, cosicché il sistema delineato sarebbe informato ai principi di trasparenza e *accountability*. Sul punto, giova ricordare le già ricordate riforme vaticane in materia finanziaria, da ritenersi *best practice* in tale contesto. Un cambiamento significativo in

primo caso, ad esempio, si può rimuovere l'ufficiale senza però sanzionarlo; nel secondo caso, invece, si possono anche attribuire sanzioni, e la stessa rimozione può essere un rimedio penale o amministrativo.

⁴⁴ (Responsabilità del titolare del trattamento).

1. *Tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire, ed essere in grado di dimostrare, che il trattamento è effettuato conformemente al presente regolamento. Dette misure sono riesaminate e aggiornate qualora necessario.*

2. *Se ciò è proporzionato rispetto alle attività di trattamento, le misure di cui al paragrafo 1 includono l'attuazione di politiche adeguate in materia di protezione dei dati da parte del titolare del trattamento.*

3. *L'adesione ai codici di condotta di cui all'articolo 40 o a un meccanismo di certificazione di cui all'articolo 42 può essere utilizzata come elemento per dimostrare il rispetto degli obblighi del titolare del trattamento).*

⁴⁵ DIEGO ZALBIDEA, *Trasparenza e corresponsabilità*, nel vol. ALESSANDRO ASTE (a cura di), *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability. La sfida della rendicontazione tra pastoraltà e contabilità*, Marcianum Press, Venezia, 2019, p. 47.

ambito vaticano ha riguardato (*il mistero più misterioso*) che avvolgeva l'Istituto per le opere di religione, (*a torto considerato la banca vaticana*)⁴⁶.

Viene da chiedersi, allora, se possa parlarsi di *accountability* in un contesto privo di una vera e propria disciplina o, addirittura, privo di una norma che ne tenga conto, nonostante le recenti riforme vaticane dimostrino un tendenziale cambio di passo finalizzato proprio a garantire quei principi di trasparenza e veridicità che nelle finanze vaticane non erano stati tenuti in debita considerazione.

Deve precisarsi, tuttavia, che non è del tutto sconosciuta all'ordinamento canonico l'esigenza di tutelare un certo «stile» di amministrazione dei beni temporali. Esistono, ad esempio, criteri generali come la destinazione ai fini previsti dalla Chiesa (CIC/1254), ovvero la corretta gestione dell'amministrazione (cfr. canoni 1284-1286). Si riscontrano nel codice due procedure differenziate a seconda che gli atti di gestione possano rientrare nell'ordinaria o nella straordinaria amministrazione. In generale, il can. 1277, in riferimento agli atti di ordinaria amministrazione, impone al Vescovo di confrontarsi con il Consiglio per gli affari economici e con il Collegio dei consultori in via preventiva. Mentre, per gli atti di straordinaria amministrazione, il Codice prevede una procedura rafforzata, che sfocia in un parere favorevole (o meno) da parte di tali organi, per poter procedere. Dunque, per gli atti di ordinaria amministrazione, non sembrerebbe sussistere l'obbligo per l'Ordinario di rispettare quanto deliberato in seno al Consiglio per gli affari economici e al Consiglio dei consultori, delineando in sostanza un mero obbligo informativo. Difatti, il Vescovo ben può ignorare le indicazioni provenienti dai Consigli. Ne consegue che, nella logica del Codice, l'istituto in parola persegue la finalità – tutt'altro che mera – di rendere edotti i membri dei Consigli sulle attività compiute dal Vescovo. Diverso è invece in caso di atti di straordinaria amministrazione, i quali possono essere compiuti solo previo consenso dei Consigli.

In entrambi i casi, il can. 1277 tratteggia i contorni di un controllo esterno e preventivo sull'attività di amministrazione dei beni ecclesiastici compiuta dal Vescovo.

In tale contesto, la funzione di vigilanza viene invece assegnata, stando alla lettera del Codice, a due consigli parrocchiali che hanno dislocazione diocesana. Ne consegue che, al di là di un controllo svolto a livello locale, non c'è alcuna autorità a livello centrale che sia istituita al fine di dettare linee guida che consentano di svolgere la funzione di vigilanza in modo uniforme, creando una grave lacuna nel sistema appena inquadrato.

⁴⁶ PIERLUIGI CONSORTI, *Le riforme economiche di Papa Francesco*, nel vol. ELISABETTA BANI, ID., *Finanze vaticane e Unione europea*, cit., p. 11.

Se l'*accountability* favorisse la costruzione di un sistema di controlli finalizzato a garantire la buona amministrazione, a monte di tale sistema, gli atti amministrativi dovrebbero essere sempre sorretti da una ragionevole giustificazione che, come il Canosa definisce, richiama il c.d. principio «di motivazione», vale a dire l'*(obbligo di esporre i motivi della decisione)*⁴⁷. Il principio stimola l'amministratore ad agire con la necessaria trasparenza e nel rispetto delle procedure stabilite, informando tutta l'azione amministrativa alla prudenza. Ne discende che le procedure pubbliche, seguite nella formazione dell'atto amministrativo, devono poter essere giustificate in ogni momento (ed è in questa accezione che si intenderà ai nostri fini il concetto di *accountability*).

Dunque, il «governo» dell'uso dei beni ecclesiastici sarebbe assoggettato a una forma di controllo successivo, esteso non solo alla legittimità dell'atto amministrativo canonico, bensì anche, da un lato, al rispetto dei principi di veridicità e trasparenza dei conti, al fine di evitare i rischi di dissesto finanziario e, dall'altro, alla prevenzione dei rischi di distrazione teleologica dei beni.

Così, il concetto di «buon governo» delle risorse ecclesiastiche troverebbe il suo fondamento nella «diligenza del buon padre di famiglia», che il can. 1284 § 1 sancisce come criterio guida per tutti gli amministratori, inteso in senso lato. Una simile interpretazione estensiva trova riscontro positivo nel recentissimo corpus normativo in materia di contratti pubblici varato dallo Stato della Città del Vaticano. Tramite le Norme sui contratti pubblici cit., l'ordinamento ecclesiastico si arricchisce di quei principi che sinora erano stati tipizzati solamente negli Stati moderni. L'art. 5 dell'impropriamente denominato «codice unico per contratti e appalti del Vaticano» recepisce l'esigenza di un'amministrazione informata alla buona gestione delle risorse; gestione che si misura, come ampiamente descritto, in relazione alla direzione che viene impartita all'organizzazione e alle scelte assunte in ordine al perseguimento dei fini propri della Chiesa.

Come affermato da Papa Francesco, (*la diligenza del buon padre di famiglia è principio generale e di massimo rispetto, sulla base del quale tutti gli amministratori sono tenuti ad attendere alle loro funzioni. Ciò è richiesto in modo esplicito dalla legge canonica in relazione ai beni ecclesiastici [can. 1284 cit.], ma vale in generale per ogni altro amministratore*), nel senso che costituisce un principio guida di ogni «funzionario». Inoltre, il Sommo Pontefice aggiunge che (*la promozione di un apporto concorrente e leale di operatori economici, unito alla trasparenza ed al controllo delle procedure di*

⁴⁷ JAVIER CANOSA, *I principi per la revisione del Codice di Diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 558.

*aggiudicazione dei contratti, consentirà una migliore gestione delle risorse che la Santa Sede amministra per conseguire i fini che della Chiesa sono propri [can. 1254 CIC]*⁴⁸.

In questo senso, l'*accountability* deve essere intesa come una responsabilizzazione degli amministratori senza tuttavia associarvi il timore che, alla minima violazione delle norme, possano incorrere in sanzioni. Il concetto di responsabilità non può dunque essere ridotto a mero strumento di deterrenza di condotte illegittime: certamente, non si incorre nell'errore di sperare che ciascun amministratore sia mosso da onestà e spirito di servizio, tant'è vero che non si suggerisce di rimuovere le sanzioni. Tuttavia, una responsabilizzazione degli amministratori per il loro operato dovrebbe assumere una connotazione di tipo «morale», una sorta di *moral suasion*⁴⁹.

5. La funzione di controllo del Vescovo diocesano

Dai canoni del libro V del Codice del 1983 può evincersi l'impegno del legislatore canonico nel dare alla materia una diversa organizzazione. Secondo un orientamento dottrinario, la figura dell'Ordinario e quella del Romano Pontefice fungono da garanzia della destinazione dei beni ecclesiastici soprattutto nella loro funzionalizzazione⁵⁰. Nell'ambito dell'attività di gestione, che deve essere destinata al perseguimento delle finalità proprie dei beni ecclesiastici⁵¹, l'organizzazione dell'amministrazione dei beni diocesani appar-

⁴⁸ FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di "Motu Proprio" sulla trasparenza, controllo e concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, 19 maggio 2020.

⁴⁹ Ciò trova conferma nell'art. 76, § 3 delle *Norme sui contratti pubblici* cit. il quale introduce nell'ordinamento ecclesiastico la responsabilità erariale quando stabilisce che (*i pagamenti eseguiti in assenza dell'attestazione o in presenza di attestazione falsa o mendace costituiscono danno al patrimonio della Santa Sede*); in questo senso, la responsabilità erariale non deve essere interpretata come strumento di contrasto a condotte illecite, quanto piuttosto nella tutela della sana gestione delle risorse. Tale conclusione trova conforto nello Statuto della Segreteria per l'economia, che si innesta nel lungo percorso di riforma del diritto vaticano avviato nel 2010, il cui art. 12 sancisce il c.d. danno erariale canonico, quello cioè che si verifica (*quando [la Sezione per il Controllo e la Vigilanza] viene a conoscenza di possibili danni al patrimonio degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1*); in questi casi, la Sezione (*assicura che siano adottate misure correttive ivi incluse, ove opportuno, azioni civili o penali e sanzioni amministrative*).

⁵⁰ FRANCESCO SALERNO, *I beni temporali della Chiesa ed il potere primaziale del Romano Pontefice*, in *I beni temporali della Chiesa*, cit., 1999, p. 120. L'Autore ha espresso questa stessa idea come esigenza scaturente dalla gestione dei beni anziché come potere dell'autorità: (*la funzione ecclesiale dei beni temporali della Chiesa giustifica, per la sua concreta realizzazione, il ricorso alla plenitudo potestatis del Romano Pontefice*).

⁵¹ FRANCESCO GRAZIAN, *La nozione di amministrazione e di alienazione nel codice di diritto ca-*

tiene al Vescovo «in ragione della presidenza che gli compete nella Chiesa particolare»⁵²; per tutti gli altri beni ecclesiastici, il Vescovo mantiene solo una funzione di vigilanza⁵³.

Tuttavia, deve precisarsi che, ai sensi del can. 1256, la titolarità dei beni ecclesiastici risiede in capo alla suprema autorità del Romano Pontefice che, in forza del primato di governo, (*è il supremo amministratore ed economo [supremus administrator et dispensator⁵⁴] di tutti i beni ecclesiastici*)⁵⁵. Ne discende che il Papa agisce sui beni ecclesiastici come se ne fosse il proprietario, anche se, di fatto, appartengono ad altri soggetti gerarchicamente inferiori. In questo senso, si potrebbe ritenere che, in forza del suo primato di governo, al Sommo Pontefice sia attribuita una funzione di vigilanza più che di amministrazione. Ciò trova conforto nel significato del termine «*dispensator*» che, riferito al

nonico, Pontificio Istituto Biblico, Roma, 2002, p. 9: (*I beni temporali rappresentano per la Chiesa cattolica un mezzo con cui essa può conseguire i fini che le sono propri (c. 1254). Per il raggiungimento di tali fini, indicati in modo esemplificativo nel c. 1254, § 2, è necessario, oltre al possesso, un corretto utilizzo dei beni stessi. Solo così la Chiesa potrà effettivamente adempiere la missione che si propone, essere ed operare come «segno e strumento dell'intima unione con Dio e dell'unità di tutto il genere umano». È comprensibile quindi che fin dalle sue origini la Chiesa si sia preoccupata da una parte di proteggere i beni che le venivano messi a disposizione, facendo in modo che essi non andassero in detrimento o venissero impiegati per scopi alieni alla sua natura, e dall'altra di regolare l'utilizzo e la distribuzione di tali beni all'interno delle proprie istituzioni. Guardare ai beni temporali della Chiesa nella prospettiva dei fini per i quali essi vengono utilizzati ci porta a comprendere come qualsiasi studio o approfondimento su questo tema non può mai essere considerato autonomamente, ma sempre e solo in relazione all'insieme della natura della Chiesa*).

⁵² Congregazione per i Vescovi, *Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi* “Apostolorum successores”, 22 febbraio 2004, n. 189.

⁵³ Le norme canoniche si connotano per l'esplicita funzione e configurazione *ad vigilandum*, in ragione della natura inquisitoria che l'ordinamento canonico ha mantenuto sino ad oggi; in tal senso, cfr. PAOLO GHERRI, *Episkopé e vigilanza amministrativa nell'ordinamento canonico*, nel vol. MARIA DE BENEDETTO (a cura di), *Visite canoniche e ispezioni. Un confronto*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 75 ss.

⁵⁴ I due termini, *administrator* e *dispensator*, sono, tuttavia, di non agevole interpretazione in quanto nei canoni successivi assumono a diverso significato. In questo senso, cfr. ADOLFO LONGHITANO, *L'amministrazione dei beni: la funzione di vigilanza del vescovo diocesano*, cit., p. 92 secondo cui si può (*affermare che [nel caso riportato dal canone in commento] non si tratti di amministrazione ma di vigilanza*). Secondo l'Autore, sarebbe fuorviante l'attribuzione al Romano Pontefice della qualifica di supremo amministratore e dispensatore di tutti i beni ecclesiastici, poiché non rispecchia la giusta autonomia delle Chiese particolari e delle altre persone giuridiche che gravitano attorno alla Chiesa. Eppure, tale impostazione verrebbe contraddetta dalla nota esplicativa del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi, *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, 12 febbraio 2004, per cui, (*quando il can. 1273 qualifica il Romano Pontefice come amministratore supremo dei beni ecclesiastici, [esso] fa riferimento al potere di giurisdizione del Papa sulla Chiesa e, quindi, sui beni delle persone giuridiche pubbliche destinati ai fini propri della Chiesa, anziché ad una funzione amministrativa di tipo economico basata sul potere dominicale dei beni*), p. 24.

⁵⁵ Nell'edizione del *Codice di diritto canonico* curata dalla Redazione di *Quaderni di diritto ecclesiale*, Ancora editrice, Milano, 2018, la traduzione italiana si discosta un poco dall'originale latino nel rendere «*economus*» per «*dispensator*».

Romano Pontefice nel contesto di amministrazione dei beni ecclesiastici, non sembrerebbe potersi ricondurre alle nozioni e agli schemi del diritto privato. Il latino ecclesiastico fa rientrare nel termine *dispensator* sia l'amministratore, che l'economista, che il tesoriere. La sua reiterazione con *administrator* nel can. 1273 è un rafforzativo del ruolo assoluto attribuito al Pontefice, che in pratica può tutto sui beni⁵⁶.

I poteri assoluti attribuiti al Papa troverebbero giustificazione nel fatto che ciascuna autorità preposta al governo di una comunità è munita del potere di intervenire sui beni ecclesiastici, per scongiurare attività idonee a comprometterne un'amministrazione oculata ed efficiente.

Occorre tuttavia ricordare che, sebbene dal punto di vista generale siano attribuiti al Pontefice le funzioni di amministrazione e vigilanza su tutti i beni ecclesiastici, al livello territoriale il can. 1278 individua altri organi competenti a svolgere tali compiti, come se questi fossero stati delegati implicitamente: da un lato il Vescovo e dall'altro l'economista diocesano al quale, oltre ai compiti di cui al can. 494, §§ 3 e 4, può essere affidata dal Vescovo diocesano il compito di vigilare con cura sull'amministrazione di tutti i beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche soggette all'Ordinario.

Nei primi secoli della Chiesa romana, il Vescovo era l'unico responsabile dell'amministrazione dei beni temporali: era considerato il custode dei beni della Chiesa, poiché doveva averne cura (*come fosse economista di Dio*)⁵⁷. Già dalla metà del IV secolo, a causa della gravità del compito, i Vescovi iniziarono a munirsi della collaborazione di ausiliari il cui ruolo divenne sempre più importante, fino a quando il Concilio di Calcedonia nel 451 dispose che ogni Vescovo dovesse obbligatoriamente servirsi di un economista, il quale amministrasse i beni della Chiesa sotto l'autorità del proprio Vescovo. Il Concilio si preoccupò anche di esprimere la *ratio* della norma: (*così, l'amministrazione della Chiesa non sarà senza controllo, non verranno dilapidati i beni eccle-*

⁵⁶ Circa la sovrapposizione tra il *dispensator* e l'*administrator*, cfr. JESÚS MIÑAMBRES, *Il Romano Pontefice garante ultimo della destinazione dei beni ecclesiastici*, nel vol. JAMES CONN, LUIGI SABBARESE (a cura di), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2005, secondo cui il legislatore abbia voluto ricordare l'immanenza della potestà del Romano Pontefice che gli consentirebbe di intervenire sulla gestione di ogni Chiesa particolare e degli altri soggetti pubblici, e dunque di ogni bene ecclesiastico (p. 431). È stato ritenuto che la *dispensatio* non si andrebbe a sovrapporre all'attività di amministrazione, bensì vi si affiancherebbe al fine di consentire al Sommo Pontefice di intervenire direttamente con atti di governo a rilevanza economica; in questo senso, cfr. VELASIO DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2016, p. 80; JEAN-PIERRE SCHOUPE, *Diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 32.

⁵⁷ Canonici apostolici, can. 38.

siali e l'ordine sacerdotale sarà al riparo da ogni rimprovero)⁵⁸. In tal senso, la figura dell'economista nasce per realizzare gli obiettivi di buon andamento, di trasparenza, di partecipazione e di credibilità nella gestione economica della Chiesa. Ciò trova conferma nelle parole di Papa Giovanni Paolo II per cui l'amministrazione della diocesi deve essere (*affidata a persone competenti oltre che oneste, in modo che la si possa proporre come esempio di trasparenza per tutte le altre analoghe istituzioni ecclesiastiche*)⁵⁹.

In quest'ottica, il can. 423 stabilisce il principio di incompatibilità fra gli uffici dell'economista, da un lato, e l'amministratore diocesano, dall'altro, cui spetta il governo della diocesi quando la sede è vacante. Ne discende l'incompatibilità fra le attività di amministrazione, attribuita all'Ordinario, e di gestione, attribuita all'economista, che svolge siffatto compito in funzione esecutiva. Inoltre, sembrerebbe che il legislatore canonico abbia inteso distinguere le funzioni dell'amministrazione da quelle della vigilanza, affidando la prima all'economista e la seconda al Vescovo⁶⁰. Tale suddivisione di funzioni consente, così, di garantire il «buon governo» nella gestione dei beni temporali della Chiesa.

È stato sostenuto che, sebbene l'amministrazione dei beni temporali spetti al Vescovo, il canone 494 sembra attribuire la funzione di «vero amministratore» all'economista⁶¹. Si innesta in questo filone di pensiero l'opinione secondo cui a norma del can. 494, il vescovo deve nominare un economista che ha il compito di (*amministrare i beni della diocesi sotto l'autorità del Vescovo*)⁶².

Ne discende che al potere di amministrazione consegue il compito di vigilare su di essa: il § 1 del can. 1276 stabilisce, infatti, che (*spetta all'Ordinario di vigilare con cura sull'amministrazione di tutti i beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette*).

Il can. 1279, § 1 sembrerebbe giustificare l'ammissibilità di un controllo sulla gestione per verificarne la conformità ai principi di buon andamento ed efficienza. Infatti, riconosce il dovere/diritto di amministrare i beni ecclesiastici a colui che concretamente li gestisce, ma nel contempo pone in capo all'Ordinario il diritto (*ad intervenire in caso di negligenza dell'amministratore*).

⁵⁸ Concilio di Calcedonia, can. 26.

⁵⁹ GIOVANNI PAOLO II, *Esortazione apostolica* "Pastores gregis", 16 ottobre 2003, n. 45.

⁶⁰ Diverse critiche sono state mosse a quest'impostazione; per una ricostruzione puntuale cfr. FRANCESCO COCCOPALMERIO, commento al can. 494, in *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, II, EUNSA, Pamplona, 1996, p. 1125.

⁶¹ JESÚS MIÑABRES, *La responsabilità degli amministratori dei beni della Chiesa*, in *Ius ecclesiae*, 3, 2015, p. 581.

⁶² VELASIO DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, cit., p. 165.

Al paragrafo successivo, inoltre, attribuisce all'Ordinario anche il diritto di intervenire per nominare una persona idonea a provvedere all'amministrazione quando una persona giuridica pubblica rimane priva di amministratori. Tale rimedio ha evidente natura di *extrema ratio* dinanzi a una situazione ormai patologica; tuttavia, consiste anche in un'occasione per l'esercizio della vigilanza canonica interpretata non più solo come «puntuale risposta del superiore», adottata per impedire un atto ritenuto contrario agli interessi della Chiesa, ma anche come «iniziativa del superiore», finalizzata a proteggere il patrimonio ecclesiastico dinanzi all'azione o all'omissione dell'amministratore⁶³.

La funzione di vigilanza del Vescovo non si ricava solamente dal combinato disposto tra i canoni 1276 e 1279. In altri canoni si afferma il principio di vigilanza anche per l'amministrazione e la distribuzione delle associazioni private (can. 325, § 1), per l'amministrazione e la distribuzione dei beni donati per le cause pie (cann. 325 § 2; 1301), per l'amministrazione dei monasteri *sui iuris* nei limiti stabiliti dai cann. 637 e 638 § 4. Tuttavia, da tali norme non si ricava espressamente una nozione di vigilanza. Di talché, la dottrina canonistica ha prodotto una sua interpretazione nel senso di prestare attenzione al fatto che l'amministrazione dei beni avvenga secondo le finalità loro proprie (cfr. can. 1254, § 2) nel rispetto delle leggi che li riguardano e secondo gli autorevoli orientamenti pastorali che, come si è visto nel punto precedente, «ordinano» il complesso dei beni ecclesiastici. Se ci si vuole esprimere in termini sintetici, «vigilare» significa aver cura che gli amministratori diano piena attuazione, in particolare, alla prescrizione del can. 1282 secondo cui (*tutti coloro, sia chierici che laici, che a titolo legittimo hanno parte nell'amministrazione dei beni ecclesiastici, sono tenuti ad adempiere i loro compiti in nome della Chiesa, a norma del diritto*).

Rispetto alla nozione di vigilanza «canonica» poc'anzi delineata, non sembrerebbero esservi distinzioni rispetto al significato di «controllo»⁶⁴ attribuito dalla dottrina di diritto amministrativo statale, inteso come la (*verificazione di regolarità di una funzione propria o aliena*)⁶⁵. Se al diritto canonico può trovare applicazione la nozione «statale» di controllo, allora si può asserire che

⁶³ LORENZO SIMONELLI, *Gli strumenti della vigilanza canonica*, in *exLege*, 2, 2014, p. 27.

⁶⁴ Sui rapporti fra ispezione e controllo, cfr. MARIA DE BENEDETTO, *Conoscere per governare: l'utilità di un confronto tra ispezioni e visite canoniche*, nel vol. ID., *Visite canoniche e ispezioni*, cit., p. 5, secondo cui l'ispezione coincide con controllo allorché si tratti di (*attività endi-procedimentale preordinata a un provvedimento specifico*). Nondimeno, l'ispezione si distingue dal controllo in quanto la prima è altresì strumento di governo, inquadrata come esercizio di poteri conoscitivi da parte dell'amministratore.

⁶⁵ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, XXIV, p. 1264.

l'Ordinario deve assolvere alla sua funzione di vigilanza anche per quegli enti ecclesiastici che non amministra direttamente, in ragione dello scopo pubblicistico perseguito e della connaturata territorialità di tali enti.

6. L'ordinamento vaticano come modello di governo trasparente in materia finanziaria

In conclusione, occorre condurre l'analisi con cautela quando si tratta di buona amministrazione e di trasparenza dei conti in ambito ecclesiastico poiché è facile cadere nell'errore di considerare l'*accountability* (solo) nei termini di responsabilità del Vescovo o dell'incaricato di amministrare i beni della Diocesi. È stato chiarito che l'*accountability* non coincide con l'intento del legislatore di costituire una sorta di «deterrente» per garantire la buona amministrazione, quanto piuttosto, specie nell'ordinamento canonico, di contribuire alla costruzione di una rendicontazione ispirata alla sana e trasparente gestione degli *asset* a disposizione. Tali concetti non sono estranei alla nozione di buona amministrazione tenuta qui in considerazione, quanto piuttosto ne costituiscono i corollari.

Questa nuova moralità dei controlli, che permea l'attività amministrativa tutta, trova conforto nella recentissima *Lettera Apostolica* di Papa Francesco sulla trasparenza e controllo nei contratti pubblici, che afferma in modo chiaro i principi di sana e prudente gestione delle risorse ecclesiastiche, non in termini meramente ragionieristici, bensì ispirandosi ai concetti di buon governo ed equità.

Sebbene sia ancora molto discussa l'esistenza di un diritto amministrativo canonico, è innegabile la presenza di un'organizzazione amministrativa della Chiesa e laddove ve n'è una, vi debbono essere anche controlli e attività di vigilanza sull'operato degli amministratori. Detta esistenza è suffragata dalla presenza di una gerarchia nella vigilanza sulla gestione (il Vescovo, da un lato, e i Consigli per gli affari economici e dei consultori, dall'altro) nonché dai principi, qualificati come fondamentali, dell'efficienza-efficacia e della trasparenza dell'attività amministrativa.

Sul punto, si deve registrare lo sforzo riformatore che sta interessando l'ordinamento vaticano negli ultimi anni, verso la direzione di conformare l'organizzazione amministrativa ecclesiastica ai principi propri del diritto amministrativo. Il fine è quello di costruire un sistema di vigilanza efficace, in cui l'interesse spirituale-morale proprio della Chiesa sia efficacemente bilanciato con l'esigenza di garantire un'amministrazione efficiente dei beni temporali. Alla luce delle recenti riforme vaticane in materia finanziaria, la Santa Sede

sembra aver recepito l'esigenza di verificare l'andamento dell'attività amministrativa, che consegue in modo naturale alla presenza di fini e obiettivi prefissati per garantire il buon governo. In questo senso, paiono rilevanti alcune recenti disposizioni che estendono⁶⁶ la portata della normativa agli enti ecclesiastici non direttamente collegati allo Stato della Città del Vaticano. Dunque, sembrerebbe potersi affermare che, almeno con precipuo riferimento alle questioni di carattere finanziario, l'ordinamento vaticano ben potrebbe fungere da «apripista» per il diritto canonico, ove l'integrazione di quest'ultimo sarebbe finalizzata al solo scopo di non lasciare prive di disciplina quelle fattispecie che non sono contemplate dal diritto universale.

⁶⁶ *Norme sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, 1° giugno 2020, art. 3 lett. b) e c) per cui la normativa si applica anche (agli operatori economici [nonché ad altri soggetti] che partecipano [o che sono contemplati, a qualsiasi titolo] [d]alle procedure di cui alla presente normativa).