

Governance e accountability nella gestione dei beni ecclesiastici

Jesús Miñambres

Pontificia Università della Santa Croce

(versione provvisoria 27 aprile 2018)

Sommario: Premessa. — 1. Governance, accountability, compliance, auditing. — 2. I rendiconti canonici. — 3. L'attività di revisione. — 4. Organismi consultivi e di partecipazione.

Premessa

L'uso dei termini *governance* e *accountability*, riportati nel titolo del mio intervento a questo convegno e adoperati anche nel titolo del convegno stesso, richiama in primo luogo lo studio della gestione delle risorse, del *management*. Gli stessi termini, messi in rapporto con la trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici, rimandano più specificamente a un aspetto del management, quello che viene sotto il cappello della trasparenza appunto, della quale ci parleranno approfonditamente dopo. Se poi si vuole studiare la “sfida della rendicontazione” nell'ambito della pastoraltà in relazione alla contabilità vengono suggeriti aspetti di tecnica contabile e di teologia pastorale che hanno dei risvolti interessanti riguardo alla *governance* e all'*accountability* e, di riflesso, anche riguardo alla trasparenza. Se non erro, il perno del convegno si concretizza per l'appunto nella trasparenza e, in questa chiave occorre esaminare le altre nozioni implicate¹. Senza pretese definitorie ritengo utile stabilire fin dall'inizio che nel pensiero che presenterò in questa relazione la trasparenza viene intesa soprattutto come coerenza, al di là dei modi di manifestare quello che si fa.

Il fatto che il convegno sia organizzato da una Facoltà di Diritto canonico ci spinge a riportare tutte le sfumature accennate verso l'analisi del loro contenuto giuridico, concretamente del loro contenuto canonico. Il richiamo esplicito alla gestione relativa ai soli beni ecclesiastici stringe ancora il cerchio e riguarda soltanto la gestione delle risorse

¹ È stato notato che il termine “accountability” è entrato nel lessico ecclesiale per via dell'esigenza di spiegazione richiesta alle autorità nei casi di abusi sessuali da parte di chierici o religiosi. A questo proposito è interessante il recente studio di W. L. DANIEL, “Accountability” □ *and the Juridical Responsibility of the Public Ecclesiastical Administration*, «Ius Ecclesiae» 30 (2018) in corso di stampa. Cfr. anche, ad esempio, T. D. LYTON, *Holding Bishops Accountable. How Lawsuits Helped the Catholic Church Confront Clergy Sexual Abuse*, Cambridge-London 2008; F. OAKLEY AND B. RUSSETT (EDS.), *Governance, Accountability, and the Future of the Catholic Church*, New York 2004.

materiali (dei beni temporali) appartenenti alle persone giuridiche canoniche pubbliche (cfr. can. 1257). Si tratta quindi di studiare i connotati giuridici della gestione dei beni ecclesiastici che riguardano la trasparenza della *governance* e che richiedono *accountability* da parte dei gestori.

Per rendere più chiara l'argomentazione giuridica, affronteremo la materia secondo lo schema seguente: 1, un tentativo di decantazione dei termini stranieri adoperati (*governance* e *accountability*, ma anche *compliance* e *auditing*); 2, lo studio delle esigenze di "controllo" già presenti nelle leggi (i rendiconti); 3, l'attività di revisione interna ed esterna; 4, la rilevanza dell'attività consultiva.

1. Governance, accountability, compliance, auditing

Lo studio della gestione delle risorse a disposizione di una finalità, di un'impresa o di un ente di qualsiasi specie fa spesso riferimento a modi di produrre idee e di trasmetterle che adoperano di preferenza lingue straniere, soprattutto l'inglese. Le stesse scuole dove si propongono gli studi sono chiamate scuole di *Business Administration*, scuole di *Management*, ecc.; e i titoli che conferiscono sono *Master in Business Administration* (MBA) o simili. Vediamo se ci è dato chiarire quale sia il perimetro concettuale dei termini che adopereremo nella nostra relazione².

La *governance* è il termine adoperato in ambito manageriale (non soltanto imprenditoriale, ma anche politico, di no-profit, ecc.) per riferirsi a « l'insieme delle procedure e dei principi che consentono la gestione di un'azienda, di un'istituzione ecc. »³, che di per sé non richiedono l'uso di potere (in senso politico, nelle istituzioni; in senso di proprietà, nelle imprese; ecc.), nel cui caso si parlerebbe di *government* e non di *governance*⁴.

² Ci sembra utile riportare qui le parole che aprono il primo capitolo di un libro sull'*accountability* perché possono aiutare a giustificare l'uso così abbondante di termini stranieri: « Nell'accostarsi allo studio del concetto di *accountability* ciò che immediatamente attira l'attenzione di qualunque osservatore è l'utilizzo molto frequente del termine inglese da parte di coloro che hanno tentato, nel tempo, di definirne fondamenti e implicazioni. (...) una tale scelta è dettata non da un vezzo stilistico, ma da una stretta necessità: non esiste, infatti, una traduzione adeguata (che riesca a esprimere, cioè, il medesimo significato) della parola *accountability* né nelle lingue romanze (es.: italiano, spagnolo o francese, che utilizzano termini simili all'inglese *responsibility*), né in quelle del Nord e dell'Est Europa (es.: finlandese e russo, che si soffermano da una parte sull'idea di dovere, di obbligo — inglese: *duty* — e, dall'altra, sulla dimensione "contabile", ovvero sull'applicazione del termine in campo finanziario ed economico — inglese: *book-keeping*). L'unica eccezione è costituita forse dalla lingua giapponese (che possiede diciassette diversi termini per tradurre l'italiano "responsabilità"), nell'ambito della quale troviamo utilizzata un'espressione la cui pronuncia è "akauntabiriti"; a ben vedere essa non è altro, però, che il semplice frutto di una "traslazione" dall'inglese » (A. ASCANI, *Accountability, la virtù della politica democratica*, Roma 2014, p. 19).

³ <https://www.garzantilinguistica.it/ricerca/?q=governance>.

⁴ La distinzione è riscontrabile già nel diritto romano tra *auctoritas* e *potestas*: cfr. R. DOMINGO, *Auctoritas*, Barcelona 1999.

Alcuni lo traducono in italiano con “governanza”, ma devo riconoscere che al mio udito ispanico non suona molto simpatico, anche se la proposta si trova pure tra autori di lingua spagnola. Per questo motivo adopereremo il termine *governance*, senza traduzione, per riferirci in generale alla « maniera, stile o sistema di conduzione e di direzione »⁵ di un ente di qualsiasi tipo, anche di un ente ecclesiastico.

L'*accountability* riguarda più da vicino la responsabilità del gestore che non l'organizzazione della gestione, come accadeva con la *governance*. Viene adoperata in ogni ambito della vita sociale in cui vi è un qualche genere di rappresentanza di persone o di interessi⁶ ai quali si chiede di « operare con trasparenza e con senso di responsabilità »⁷. In rapporto alla gestione di risorse e alla *governance*, l'*accountability* « si riferisce all'obbligo per un soggetto di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabile per i risultati conseguiti »⁸. Non cerca “il successo” nella gestione, ma soltanto la possibilità di collegare le conseguenze delle azioni intraprese per gestire le risorse con i soggetti deputati a prendere le decisioni e ad adempiere ai diversi passaggi della gestione. Evidentemente, richiama la presa in considerazione di tutte le posizioni di responsabilità gestionale⁹, delle procedure previste nelle diverse fasi di gestione e anche del rapporto esistente tra chi gestisce e coloro che vantano un qualche interesse alla gestione stessa, siano destinatari di beni o servizi, elettori, o il pubblico in generale, la cosiddetta opinione pubblica, la protezione dell'ambiente, ecc.

La *compliance* fa riferimento all'osservanza delle norme o delle procedure previste in un dato contesto. Per quanto adesso ci interessa, potrebbe essere tradotto come ottemperanza o conformità alle regole stabilite per un determinato tipo di gestione¹⁰. Ma non riguarda soltanto le leggi o le norme in senso formale, fa anche riferimento alla correttezza, all'onestà e all'etica. In ambito gestionale, di solito, la *compliance* viene collegata a strumenti formali, e spesso si traduce esclusivamente nel tentativo di evitare sanzioni o di attirare clienti¹¹. Ciò non toglie che possa essere un elemento interessante di controllo dell'adeguatezza

⁵ <http://www.treccani.it/vocabolario/governance/>.

⁶ Interessanti le parole d'apertura adoperate dal Nicoletti nella Prefazione al libro sull'*accountability* di Ascani: « Benché nel nostro Paese il concetto di *accountability* sia entrato nel lessico politico corrente in anni piuttosto recenti, esso nasconde un problema antico: come evitare che il potere che diamo ad altri di agire nel nostro nome — come accade ad esempio ai rappresentanti eletti dal popolo — venga esercitato in modo sfuggente, opaco, arbitrario, senza cioè la possibilità di un indirizzo, di un controllo, di una verifica da parte di chi lo ha conferito e senza la necessità di una puntuale e costante rendicontazione da parte di chi lo ha ricevuto » (M. NICOLETTI, *Prefazione. Accountability, la “virtù modesta” della democrazia*, in A. ASCANI, *Accountability la virtù de la politica democratica*, Città Nuova, Roma 2014, p. 5).

⁷ <https://www.garzantilinguistica.it/ricerca/?q=accountability>.

⁸ [https://it.wikipedia.org/wiki/Accountability_\(governance\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Accountability_(governance)).

⁹ Cfr. http://www.treccani.it/enciclopedia/accountability_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

¹⁰ Cfr. <http://www.wordreference.com/enit/compliance>.

¹¹ Cfr., ad esempio, la descrizione offerta da <http://www.ctq.it/blog/compliance-aziendale-significato/>.

dell'operato dei gestori alle finalità dell'ente, talvolta superando anche i confini puramente formali e regolamentari o normativi e comprendendo l'eticità delle attuazioni.

L'*auditing*, da parte sua, riguarda principalmente la revisione contabile, cioè il controllo della rispondenza delle rappresentazioni contabili alla realtà gestionale, ma è applicato anche ad altri tipi di controlli di sistemi, di processi o anche di prodotti. In genere, si tratta di attività molto regolamentate, anche a livello internazionale, per le quali vengono pubblicati *standard* da diverse istanze¹². Può essere un'attività inserita nell'organizzazione cui si riferisce e allora si denomina "auditing interno"¹³, oppure venire affidata ad agenzie esterne che valutino dal di fuori la corrispondenza tra i documenti di rappresentazione della realtà e la realtà in essi rappresentata.

Come si vede, le quattro realtà accennate con i termini stranieri sono di carattere strumentale, vale a dire, non sufficienti per valutare la bontà o meno di un atto di gestione o della gestione generale di un tipo o di un insieme di risorse¹⁴. Potrebbero essere esaminate in un'associazione mafiosa: uno stile di direzione degli affari, un riferimento a istanze diverse del proprio operato, l'adempimento di un codice di condotta e il controllo della veridicità di quanto raccontato. Chiedo scusa per questa digressione, ma mi preme sottolineare la natura strumentale di tutte le attività cui faccio riferimento: da sole non possono garantire una gestione adeguata delle risorse della Chiesa¹⁵.

Vediamo adesso come il legislatore canonico, senza nominarle esplicitamente nemmeno tramite sinonimi, se si eccettua l'*accountability* che potrebbe essere richiamata dall'uso del termine responsabilità (cfr. ad es. can. 239 §3, 500 §3, ecc.), ha prescritto l'attuazione di alcune di queste attività nella gestione dei beni ecclesiastici.

¹² Per averne un'idea rapida è utile <https://it.wikipedia.org/wiki/Audit>, https://it.wikipedia.org/wiki/ISO_19011, ecc.

¹³ Cfr. https://it.wikipedia.org/wiki/Internal_auditing.

¹⁴ Gli autori elencano vantaggi e svantaggi dei diversi strumenti. In questo senso, vedi quanto dice Daniel a proposito dell'*accountability*, rifacendosi a Pollitt e Bouckaert (C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, New York 2000): « *The expansion of accountability obligations enhances the control of the public administration, public confidence in it, the legitimacy of its activity, prioritization of the public exhibition of success, minimization of superfluous administrative officials, the greater coordination of public services, and the minimization of costs. On the other hand, the reduction of accountability obligations can result in greater freedom on the part of the administration to pursue particular more urgent objectives, flexibility in acting, focused activity, internally motivated effectivity of administrative officials, fewer resources being directed toward rendering an account, and increased effectiveness and efficiency* » (W. L. DANIEL, "Accountability" □ *and the Juridical Responsibility of the Public Ecclesiastical Administration*, «Ius Ecclesiae» 30 (2018) in corso di stampa).

¹⁵ Ciò non vuol dire, però, che dette attività non siano accordi alla natura della Chiesa, come ha sottolineato R. J. KASLYN, *Accountability of Diocesan Bishops: A Significant Aspect of Ecclesial Communion*, «The Jurist», 67 (2007) 109-152.

2. I rendiconti canonici

La legislazione canonica universale prevede la presentazione di un rendiconto annuale dell'amministrazione dei beni ecclesiastici all'Ordinario del luogo nel can. 1287 § 1 CIC¹⁶ e richiede anche di rendere « conto ai fedeli dei beni da questi stessi offerti alla Chiesa » (can. 1287 § 2)¹⁷ senza aggiungere alcun termine di periodicità, che potrebbe essere determinato dal diritto particolare¹⁸. Certamente, la rendicontazione è soltanto una delle possibili espressioni di accountability nell'ordinamento canonico, ma forse la più evidente; perciò la esaminiamo brevemente per prima.

Le previsioni legali richiamate (can. 1287) mostrano la vigenza in diritto canonico, per quanto riguarda la gestione dei beni ecclesiastici, di due principi giuridici¹⁹ che potrebbero essere denominati come “principio di autonomia” e principio di destinazione alle finalità pubbliche o “principio teleologico”²⁰. Per il primo, è attribuita ad ogni amministratore la responsabilità di gestire il patrimonio della persona giuridica che regge, secondo quanto stabilito dal can. 1279 § 1 CIC²¹. Per il secondo, il principio teleologico, la gestione legittima

¹⁶ « Riprovata la consuetudine contraria, gli amministratori sia chierici sia laici di beni ecclesiastici qualsiasi, che non siano legittimamente sottratti alla potestà di governo del Vescovo diocesano, hanno il dovere di presentare ogni anno il rendiconto all'Ordinario del luogo, che lo farà esaminare dal consiglio per gli affari economici ». Di contenuto simile è il can. 1031 § 1 CCEO: « Riprovata la consuetudine contraria, l'amministratore dei beni ecclesiastici ha il dovere di rendere conto ogni anno al proprio Gerarca dell'amministrazione ». La presentazione del rendiconto è ribadita fra gli obblighi attribuiti all'amministratore dal can. 1284 § 2 CIC: « 8) redigere il rendiconto amministrativo al termine di ogni anno ».

¹⁷ « Gli amministratori rendano conto ai fedeli dei beni da questi stessi offerti alla Chiesa, secondo norme da stabilirsi dal diritto particolare ». Il testo parallelo del CCEO, al can. 1031 § 2 richiede: « L'amministratore dei beni ecclesiastici renda conto pubblicamente dei beni temporali che sono offerti alla Chiesa, secondo il modo stabilito dal diritto particolare, a meno che il Gerarca del luogo per una grave causa non abbia stabilito diversamente ».

¹⁸ In realtà, il legislatore prevede la presentazione di rendiconto in altri momenti e in altri canoni; cfr. quanto indicato da D. ZALBIDEA, *Rendición de cuentas*, in J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO, *Diccionario General de Derecho Canónico*, VI, Pamplona 2012, p. 914-918, che menziona i rendiconti previsti per le associazioni (can. 319), per l'economista diocesano (can. 494), per l'amministratore parrocchiale (can. 540), nel diritto dei religiosi (can. 636), ecc. In questa sede, però, ci limiteremo allo studio di quelli previsti dal can. 1287 CIC, anche se molte delle considerazioni che faremo potrebbero essere applicate agli altri rendiconti previsti dall'ordinamento canonico.

¹⁹ Vi è anche un presupposto, che potrebbe essere denominato “decentramento”, secondo il quale il potere e le funzioni riguardanti la gestione dei beni ecclesiastici sono attribuiti a soggetti diversi con funzioni differenti. Esso comporta la distribuzione di funzioni e la formulazione di rapporti tra i diversi soggetti cui esse sono attribuite (cfr. L. HINNA, *L'accountability nella PA*, Lezione del 30.01.2012, in www.uniroma2.it/didattica/Ec.aziende.pubbliche/deposito/10_Juris_2011_2012.ppt); questo aspetto è studiato dall'organizzazione ecclesiastica (cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997; A. VIANA, *Organización del gobierno de la Iglesia según el Derecho canónico latino*, Pamplona 1995; ecc.).

²⁰ Ho prospettato questi principi in J. MIÑAMBRES, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, «Prawo Kanoniczne», vol. 59/4 (2016) 97-124.

²¹ « L'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine, e salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di negligenza dell'amministratore ».

dei beni ecclesiastici richiede che siano destinati alle finalità della Chiesa, a norma del can. 1254²².

Il combinato di questi due principi permette di comprendere la necessità di rendere conto dell'amministrazione dei beni temporali alle autorità. Da una parte, gli enti gestiscono il proprio patrimonio in autonomia; dall'altra, l'autorità deve garantire che l'uso dei beni sia giustificato dalla loro destinazione al raggiungimento dei fini istituzionali della Chiesa. Quindi, l'autorità ecclesiale in quanto tale autorità ha bisogno di "governare" l'uso dei beni ecclesiastici e, per poter farlo, deve conoscere come si svolge la gestione degli stessi; a questo fine è prevista la presentazione del rendiconto annuale all'ordinario del luogo (CIC) o al proprio gerarca (CCEO).

Lo stesso combinato dei principi di autonomia e di destinazione giustifica la previsione legale di "rendere conto" ai fedeli sull'uso fatto dei beni ecclesiastici, a norma del secondo paragrafo del can. 1287 CIC e del can. 1031 CCEO. Il Catechismo della Chiesa cattolica definisce la Chiesa come « il popolo che Dio raduna nel mondo intero » (n. 752), mettendo al centro della definizione la "convocazione" o "comunità" di persone, il "popolo". Tutto quello che è detto della Chiesa è, quindi, detto del "popolo di Dio", della comunità dei fedeli. I beni ecclesiastici sono beni "della Chiesa" e, in tal senso, appartengono in qualche modo alla comunità. Da qui l'obbligo degli amministratori di rendere conto ai fedeli della gestione dei beni ecclesiastici.

Se dove vi è un dovere legalmente sancito si riscontra l'esistenza di un diritto corrispettivo (se ho il dovere di guidare sulla destra della strada, ho anche il diritto a non incontrare qualcuno che guida sulla sinistra), il dovere degli amministratori di rendere conto ai fedeli si corrisponde con il diritto dei fedeli a ricevere il rendiconto e, quindi, a conoscere come sono gestiti i beni ecclesiastici. Questa *accountability* degli amministratori dei beni ecclesiastici è quindi un'esigenza di giustizia. Se lo si vuole mettere in negativo, l'inadempimento dell'obbligo di rendere conto ai fedeli è un'ingiustizia.

In questo ambito, la *governance* delle persone giuridiche pubbliche nella Chiesa ha ancora possibilità di sviluppo. Sia come esercizio della potestà di governo:

- di quella legislativa, perché il can. 1287 richiede che esista diritto particolare su questo rendiconto;

²² « §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. §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 ».

- di quella esecutiva, che nel vigilare sulla corretta amministrazione dei beni ecclesiastici (cfr. can. 1276 § 1) deve adoperare i mezzi a sua disposizione per garantire che la legge particolare sul rendiconto ai fedeli sia compiuta;
- e di quella giudiziaria, che dovrebbe poter esaminare i diritti implicati in questo rapporto tra amministratori e fedeli nei singoli casi di eventuale conflitto.

La buona *governance* richiede, quindi, sia questi atti di potestà legislativa, esecutiva e giudiziaria, sia anche uno stile di amministrazione delle risorse che faccia costante riferimento alla comunità che costituisce il sostrato della personalità giuridica di molti dei beni ecclesiastici²³. Questo “riferimento costante” è l'*accountability*: la capacità di spiegare le ragioni di ogni atto di gestione. E da tutto ciò viene la qualifica di “trasparente” che può essere applicata alla gestione delle risorse. Perché si cerca la giustizia in ogni singolo atto di amministrazione, mediante una *governance* che adopera tutte le risorse a disposizione si è in grado di rendere conto con trasparenza del modo di amministrare.

Viene così svolta una gestione trasparente, che non ha nulla da nascondere. Anche se la trasparenza non consiste nel dire tutto a tutti, ma nel manifestare a ciascuno ciò che deve conoscere. In questo senso, pur non ignorando che c'è dibattito in dottrina, non ritengo necessario che il rendiconto presentato all'Ordinario (can. 1287 §1) e quello presentato ai fedeli (can. 1287 §2) siano identici²⁴. A mio avviso, è necessario che siano “coerenti” ma non è imprescindibile che abbiano lo stesso contenuto o la stessa forma. Ciò non vuol dire che, in alcune circostanze, non possa essere conveniente presentare lo stesso rendiconto ad entrambi, ma ritengo che la trasparenza richiesta è quella per la quale si fa vedere a ciascuno ciò che egli deve vedere, che non è necessariamente la stessa cosa per tutti²⁵.

Oltre alla presentazione del rendiconto all'Ordinario, vi sono altre previsioni legali che riguardano informazioni da fornire ad alle autorità, sempre all'interno di quello che potremmo denominare il vincolo gerarchico. Concretamente, « 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). Tra le

²³ Qui bisognerebbe fare un discorso a parte per le fondazioni, perché costituite su di un sostrato composto da beni materiali, *universitates rerum* del can. 114 §1, ma ci distrarebbe dall'oggetto principale di queste riflessioni.

²⁴ Cfr. la recente monografia di D. ZALBIDEA, *La rendición de cuentas en el ordenamiento canónico: transparencia y misión*, Pamplona 2018.

²⁵ Più volte, richiamandoci a *Lumen gentium* n. 6 che annovera la famiglia tra le figure della Chiesa, abbiamo fatto l'esempio della gestione della situazione economica di una famiglia, per la quale pare conveniente che i diversi membri siano informati secondo la loro capacità: la perdita del posto di lavoro del capo famiglia sarà presentata in modo diverso al coniuge e al figlio di quindici anni o a quello di tre anni. L'informazione può essere la stessa ma non sarebbe giusto darla allo stesso modo a tutti, tantomeno ai parenti meno vicini della stessa famiglia (i cugini, i nipoti...) o a coloro che non appartengono alla famiglia.

altre cose, nel capitolo dedicato alla situazione economica della diocesi, il formulario per la relazione quinquennale pubblicato dalla Congregazione per i Vescovi nel 1997 richiede una “Nota statistica” che indichi « 1. Situazione economica globale della diocesi (bilanci preventivo e consuntivo). Sufficienza delle risorse ordinarie. 2. Fonti finanziarie: patrimonio, sovvenzioni (can. 1262), tributi (can. 1263). 3. Consistenza degli aiuti prestati ad altre Chiese particolari e regioni o ricevuti da esse, con indicazione del luogo di destinazione o provenienza. Contributo ai bisogni della Sede Apostolica (can. 1271) e Obolo di San Pietro »²⁶. Si tratta di un tipo di informazione che, dato il peculiare rapporto tra Romano Pontefice e vescovi, non rientra in senso proprio nella nozione di rendiconto e che non rende responsabile giuridicamente la Santa Sede per la gestione delle diocesi, ma evidentemente manifesta un senso di responsabilità (*accountability*) per il governo delle Chiese particolari nei confronti della Chiesa universale.

Altre norme su strumenti simili al rendiconto riguardano la presentazione annuale da parte dell’economista diocesano al Consiglio diocesano per gli affari economici del bilancio delle entrate e delle uscite (can. 494 §4), quella fatta dagli economisti degli istituti religiosi secondo il loro diritto proprio (can. 636 §2)²⁷, quella dei monasteri *sui iuris* all’Ordinario del luogo (can. 637). È previsto anche un rendiconto dell’amministratore parrocchiale al parroco, al termine del suo incarico (can. 540 §3) e un altro da parte degli esecutori di pie volontà all’Ordinario quando hanno terminato il loro compito (can. 1301 §2).

Ma passiamo in rassegna altre attività e altre previsioni legali che possono essere ricollegate all’*accountability* e che non consistono nella presentazione di rendiconti.

3. L’attività di revisione

In termini molto generici, l’attività di revisione consiste nel controllo di un documento o di un processo che manifestano la situazione di un soggetto. Tale controllo, che può essere fatto dal di dentro dell’ente stesso e può essere affidato a persone esterne, è abitualmente di natura tecnica. Il prototipo della revisione è quella contabile, ma come attività di gestione tendente alla trasparenza si apre anche ad altri ambiti come quello tributario o il seguimiento dei contratti, ecc. La revisione cerca di misurare la conformità della gestione (o di documenti che esprimono la gestione) a determinati parametri o caratteristiche della stessa.

²⁶ Pubblicato in J.I. ARRIETA, *Il sistema dell’organizzazione ecclesiastica. Norme e documenti*, Roma 2009⁴, p. 371-388.

²⁷ Cfr. CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA, *Economia a servizio del carisma e della missione. Orientamenti*, Città del Vaticano 2018, in particolare il n. 91 su “Il dovere di rendere conto”.

La legislazione universale dei codici latino e orientale non tratta la revisione come attività autonoma. Vi si potrebbe ravvisare qualche riferimento ad un'attività simile nel can. 1287 §1 CIC, ormai abbondantemente commentato sopra, quando indica che il rendiconto presentato all'Ordinario deve essere esaminato dal consiglio per gli affari economici (il Codice delle Chiese orientali non ha prescrizione parallela), ma in realtà si tratta di un altro tipo di controllo, più simile alla vigilanza sull'amministrazione e più vicino all'esercizio del potere che non al semplice controllo tecnico. Certamente, la frontiera tra l'agire tecnico del revisore e quello amministrativo dell'autorità è difficili da stabilire con precisione e buona parte della regolamentazione delle revisioni serve proprio a delimitarne i confini. Ma in norme particolari e in altre universali non raccolte nei Codici si fa riferimento alla revisione e si ordinano le attività dei revisori.

Tra le norme particolari, riportiamo l'esempio della diocesi di Albano Laziale (sede suburbicaria, vicina a Roma) che ha stabilito un ufficio di revisore diocesano. L'esempio ci sembra interessante anche in considerazione delle dimensioni della diocesi, una diocesi medio piccola (661 km² per 550.000 abitanti e 470.000 cattolici²⁸). Interessante notare come l'ufficio di "revisore diocesano" sia pensato come l'attuazione della « possibilità di avere collaboratori preparati », vale a dire, più come un istituto di collaborazione alla gestione che non come un organo di controllo²⁹. L'ufficio riguarda non soltanto la diocesi ma anche le persone giuridiche sottoposte alla vigilanza del vescovo³⁰ e viene configurato come incarico "ad actum", non permanente³¹. L'ambito delle sue competenze riguarda la revisione della « gestione contabile, amministrativa, finanziaria, contrattualistica e fiscale » (art. 2 §1, a) in collegamento con il vescovo diocesano e con l'economista e il consiglio per gli affari economici³², e la consulenza agli amministratori dei beni ecclesiastici nella diocesi³³. Come si

²⁸ Questi sono i dati per il 2012 forniti da https://it.wikipedia.org/wiki/Sede_suburbicaria_di_Albanio.

²⁹ Cfr. M. SEMERARO, Vescovo di Albano, *Decreto circa i compiti e le facoltà del Revisore diocesano*, 6 luglio 2016, in <http://www.diocesidialbano.it/wp-content/uploads/sites/2/2017/05/Revisore-Diocesano-Decreto.pdf>.

³⁰ « Art. 1 §1. Il Revisore Diocesano è la persona (...) cui il Vescovo Diocesano, sentito l'Economista Diocesano, affida l'incarico di revisione degli Uffici di Curia, della Parrocchie della Diocesi e degli altri Enti che sono sottoposti all'autorità, o alla vigilanza del Vescovo Diocesano » (ibid.).

³¹ « Art. 1 §2. Il Revisore Diocesano (...) è incaricato *ad actum* » (ibid.).

³² « Art. 2 §1. Una volta ricevuto il mandato, il Revisore Diocesano, seguendo le migliori prassi riconosciute in materia di amministrazione ecclesiastica, civilistica, finanziaria e fiscale (...): a) attua un programma di revisione e verifica della gestione contabile, amministrativa, finanziaria, contrattualistica e fiscale degli Enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1; b) svolge revisioni specifiche sugli Enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1, quando questo sia suggerito e/o espressamente richiesto dall'Economista Diocesano, o dal Consiglio Diocesano per gli Affari Economici; c) può ricevere segnalazioni di anomalie nelle attività degli Enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1, e dopo averle condivise con il Vescovo Diocesano, se ritenuto opportuno, indaga in merito; d) propone al Vescovo Diocesano l'adozione di provvedimenti appropriati che verranno poi valutate in sede di Consiglio Diocesano per gli Affari Economici » (ibid.). Per i rapporti con gli altri organi diocesani vedi ante l'art. 3 del Decreto.

vede, l'ufficio del revisore è pensato in chiave di buon governo della gestione dei beni ecclesiastici e di trasparenza.

Anche nella riforma della Curia romana operata da Papa Francesco negli ultimi anni è stato creato un Ufficio del Revisore Generale mediante una norma universale non codiciale³⁴. Esso fa riferimento all'ambito della Curia Romana, dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni collegate o che fanno riferimento alla Santa Sede³⁵. Le sue attribuzioni riguardano la verifica contabile e amministrativa e interventi specifici in casi determinati³⁶. Anche se autonomo (art. 1), nel suo agire fa riferimento al Consiglio per l'Economia (art. 3) e, per alcuni aspetti, alla Segreteria per l'Economia e all'Autorità di Informazione Finanziaria nonché, eventualmente, all'autorità giudiziaria (art. 4 §2)³⁷. Dai documenti che lo regolano, l'Ufficio del Revisore Generale della Curia romana appare uno strumento tecnico di "controllo" interno delle amministrazioni curiali. In questo senso, si pone sicuramente come uno strumento adeguato per implementare la *governance* delle risorse della Santa Sede e può aiutare a segnalare ambiti di poca trasparenza che dovrebbero essere più chiari.

³³ « Art. 2 §2. I parroci, i religiosi/e, i direttori di Uffici diocesani e i responsabili dei Enti sottoposti all'autorità ed alla vigilanza del Vescovo Diocesano, possono richiedere l'intervento del Revisore Diocesano per studiare e chiarire quadri particolarmente complessi o, comunque, situazioni per la cui gestione siano richieste specifiche competenze tecniche » (ibid.).

³⁴ Cfr. FRANCESCO, m.p. *Fidelis dispensator et prudens*, del 24 febbraio 2014, in AAS 106 (2014) 164-165. L'Ufficio è stato dotato di Statuti, anche mediante norma universale del Romano Pontefice, il 22 febbraio 2015 (promulgato mediante affissione nel Cortile di San Damaso, entrando in vigore il 1° marzo 2015, prima di essere pubblicato negli *Acta Apostolicae Sedis*; http://www.vatican.va/roman_curia/uffici/ufficio-revisore-generale/documents/ufficio-revisore-generale_statuto_it.html).

³⁵ « Art. 1. §1. L'Ufficio del Revisore Generale è l'ente della Santa Sede al quale è affidato il compito di revisione dei dicasteri della Curia Romana, delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e delle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, di cui all'art. 1 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia » (*Statuto dell'Ufficio del Revisore generale*, ibid.).

³⁶ « Art. 2. §1. Il Revisore Generale, in piena autonomia e indipendenza e seguendo le migliori prassi riconosciute a livello internazionale in materia di pubblica amministrazione: a) attua, secondo un proprio programma annuale di revisione, una verifica contabile e amministrativa sugli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1; b) svolge revisioni specifiche sugli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1, quando lo ritenga necessario o ove sia richiesto dal Consiglio per l'Economia; c) riceve segnalazioni di anomalie nelle attività degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1, ed indaga in merito; d) propone alle autorità competenti l'adozione di provvedimenti appropriati. §2. Il Revisore Generale effettua, in particolare, revisioni specifiche sugli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1 ogniqualvolta vi siano ragionevoli motivi per sospettare che: a) l'attuazione di iniziative e attività si discosti in modo sostanziale da indirizzi, bilanci preventivi e progetti approvati; b) vi siano anomalie nell'impiego o nell'attribuzione di risorse finanziarie o materiali; c) vi siano irregolarità nella tenuta dei bilanci o delle scritture contabili; d) vi siano significative irregolarità nella concessione di appalti o di contratti per servizi esterni o nello svolgimento di transazioni o alienazioni; e) sia stato commesso un atto di corruzione, appropriazione indebita o frode a danno di uno degli enti o amministrazioni di cui all'art. 1 §1 » (*Statuto dell'Ufficio del Revisore generale*, ibid.).

³⁷ « Art. 3. Il Revisore Generale sottopone al Consiglio per l'Economia, un programma di revisione annuale e una relazione annuale sulle proprie attività. Art. 4. (...) §2. Il Revisore Generale: a) informa il Consiglio e la Segreteria per l'Economia di eventuali irregolarità rilevate a seguito di indagini e revisioni da esso svolte; b) invia un rapporto all'Autorità di Informazione Finanziaria, secondo la normativa applicabile, ove vi siano fondate ragioni per sospettare che fondi, beni, attività, iniziative o transazioni economiche siano connesse o in rapporto con attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; c) riferisce all'autorità giudiziaria competente ogni prova di attività criminosa individuata nel corso della sua attività.

4. Organismi consultivi e di partecipazione

Un altro aspetto della *governance* delle persone giuridiche canoniche, di particolare interesse per quanto riguarda la gestione delle loro risorse, è quello che si manifesta nel coinvolgimento dei fedeli nei diversi organi consultivi dell'organizzazione ecclesiastica (i consigli per gli affari economici, i collegi dei consultori e, per alcuni argomenti, anche il consiglio presbiterale, i consigli dei superiori degli istituti di vita consacrata, ecc.). Occorre comprendere bene il significato della collaborazione in questi organi da parte dei fedeli in essi coinvolti³⁸, perché facilmente potrebbe venire a prospettarsi come “rappresentanza” della comunità che snaturerebbe le esigenze della comunione ecclesiale, tra le quali si riscontra la istituzione della gerarchia.

La partecipazione agli organismi consultivi è, nella Chiesa, un modo di collaborare alla costruzione della comunione. Questa esigenza costituzionale riflette quello che è una caratteristica comune della gestione di risorse: l'organizzazione della gestione deve adeguarsi alla natura dell'entità cui esse appartengono. La *governance* delle risorse ecclesiastiche non può prescindere dalla natura della Chiesa, perciò punta alla costruzione della comunione con l'uso di tutti gli strumenti previsti, come richiede la *compliance* delle previsioni normative ecclesiastiche.

In questo senso occorre ancora insistere nella obbligatorietà della costituzione di alcuni di questi organi consultivi collettivi: « ogni persona giuridica abbia il proprio consiglio per gli affari economici » (can. 1280); « in ogni diocesi venga costituito il consiglio per gli affari economici » (can. 492); « in ogni parrocchia vi sia il consiglio per gli affari economici » (can. 537); ecc. La gestione delle risorse ecclesiastiche non può essere “buona” e “responsabile” se non adopera gli strumenti a disposizione, tra i quali occupa un posto importante la consulenza che può venire dai fedeli riuniti negli organi previsti dalla legge. La gestione diventerebbe addirittura impossibile senza questi organi nei casi in cui è stabilito che essi forniscano il proprio consenso agli atti dell'amministratore: gli atti di amministrazione straordinaria delle diocesi (can. 1277)³⁹; le alienazioni e la concessione di licenze per le alienazioni dei beni

³⁸ Cfr., tra gli altri, J.I. ARRIETA, *Organos de participación y corresponsabilidad en la Iglesia diocesana*, «Ius Canonicum» 34 (1994) 553-593; M. RIVELLA (ed.), *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa. I Consigli diocesani e parrocchiali*, Milano 2000; P. GHERRI (ed.), *Responsabilità ecclesiale, corresponsabilità e rappresentanza*, Città del Vaticano 2010.

³⁹ « Il Vescovo diocesano per porre atti di amministrazione, che, attesa la situazione economica della diocesi, sono di maggior importanza, deve udire il consiglio per gli affari economici e il collegio dei consultori; ha tuttavia bisogno del consenso del medesimo consiglio ed anche del collegio dei consultori, oltre che nei casi specificamente espressi nel diritto universale o nelle tavole di fondazione, per porre atti di amministrazione straordinaria ».

ecclesiastici (can. 1292)⁴⁰; ecc. Perciò, in questi casi l'*accountability* dell'amministratore dei beni ecclesiastici comprende l'esigenza di giustizia di far partecipare alla decisione gli organi consultivi. L'inadempimento di tale obbligo costituirebbe un'ingiustizia che aprirebbe la via giudiziaria.

E qui si dovrebbe affrontare la difficile indagine sulla possibilità di determinare la configurazione soggettiva di un tale processo: chi sarebbe il giudice competente?, chi potrebbe agire e contro chi?, quale potrebbe essere la decisione dell'organo giudiziario?, ecc. Per non parlare delle procedure per la nomina dei consiglieri o degli stessi amministratori, anche esse foriere di esigenze di giustizia. Perfino la possibilità di riparazione dei danni ex can. 128. E tante altre.

La *governance* e l'*accountability* nella gestione dei beni della Chiesa comportano quindi delle esigenze di giustizia che possono aiutare sia a migliorare l'attività di *management*, sia a rilevare le criticità del sistema. Di per sé non sono espressamente contemplate nella legge canonica, ma ciò non vuol dire che non abbiano delle implicazioni giuridiche (di giustizia) che richiederanno ulteriori approfondimenti. Offrono anche occasione per riflettere sui modi di compiere la gestione, sull'adeguatezza degli atti gestionali alla natura e alla missione della Chiesa e di ogni singolo ente, sulle esigenze di comunicazione di quanto compiuto nell'esercizio dell'ufficio ecclesiastico ricoperto, sulla dimensione di servizio del governo ecclesiastico, sulla responsabilità giuridica e morale degli amministratori, ecc. Servano gli spunti qui trattati come incoraggiamento all'approfondimento della dimensione di giustizia presente nella gestione dei beni ecclesiastici.

⁴⁰ « §1. Salvo il disposto del can. 638, §3, quando il valore dei beni che s'intendono alienare, sta tra la somma minima e quella massima da stabilirsi dalla Conferenza Episcopale per la propria regione, l'autorità competente, nel caso di persone giuridiche non soggette all'autorità del Vescovo diocesano, è determinata dai propri statuti; altrimenti l'autorità competente è lo stesso Vescovo diocesano, con il consenso del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori nonché degli interessati; il Vescovo diocesano stesso ha anche bisogno del consenso dei medesimi organismi per alienare i beni della diocesi ».