

Episkopé e vigilanza amministrativa nell'Ordinamento canonico

Il tema delle Visite/Ispezioni di carattere amministrativo in ambito canonico appare troppo ampio per poterlo gestire entro gli spazi di un Seminario interdisciplinare di poche ore; pare pertanto più utile soffermarsi in tal sede ad un livello di carattere “metodologico” indirizzato a fornire chiavi di lettura ed inquadramento di quanto i diversi ricercatori possono incontrare nelle loro indagini¹: alcuni elementi per orientare comprensione di quanto risulta più specificamente “canonico”, rispetto a quanto più proprio dell’ambito civile.

1. ORIGINARIETÀ DELLA *EPISKOPÉ* NELLA CHIESA

2. OGGETTO DELLA *EPISKOPÉ* ECCLESIALE

3. NATURA INQUISITORIA DEL DIRITTO CANONICO E VIGILANZA CANONICA

Tra gli elementi e fattori da non ignorare in materia di Visite canoniche, merita attenzione il fatto che il sistema canonico si sia formato in larga parte su base pubblicistica (= inquisitoria) anziché privatistica (= rivendicatoria). Mentre pertanto in ambito statale la maggior parte delle Norme amministrativistiche sono derivate dal contenzioso tra cittadini e P.A.², in ambito canonico invece la maggior parte delle Norme utilizzate in sede di “visita” sono sorte per espressa *volontà politica*.

Canonicamente merita poi specifica attenzione il fatto che l’attività di visita abbia più le caratteristiche di una *posizione di principio* che di un vero istituto tecnico-giuridico, come mostra il Can. 199, 7° del Codice latino vigente, secondo cui nessuno può – né potrà – sottrarsi ad essa, né si dà prescrizione a suo riguardo «quasi che i fedeli non possono essere visitati da nessuna Autorità ecclesiastica e non siano più soggetti ad alcuna Autorità», dovendosi ritenere la Visita come espressione peculiare e concretizzazione tipica del governo e dell’obbedienza.

4. NON GERARCHICITÀ DELLA *EPISKOPÉ* ECCLESIALE

Soprattutto nel paragone diretto tra Ispezioni civilistiche e Visite canoniche occorre considerare un elemento caratteristico – e forse esclusivo – dell’Ordinamento canonico, collocato a livello di struttura stessa della Chiesa: nella Chiesa non esiste subordinazione gerarchica tra Enti,

¹ Si veda in proposito l’evento: Il Atelier “*Instrumenter l’action administrative*” del progetto “*Les instruments de travail administratifs en Europe méridionale (XIIe-XVIIe siècle)*”, promosso dai membres de l’École Française de Rome Arnaud Fossier, Johann Petitjean, Clémence Revest, 10-11 ottobre 2014 (URL: < https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/1207/files/2014/09/Programme-Ecritures-grises_oct-20142.pdf >).

² E così fino ad oggi ancora è accaduto per le Ispezioni interne alla P.A.

neppure “pubblici”³. La struttura gerarchica della Chiesa riguarda, infatti, le sole persone fisiche (dei chierici) e si articola per Uffici ecclesiastici affidati in modo personale/fiduciario e non comporta rendicontazioni centralizzate ed organiche, come sarebbe per Amministratori periferici e parziali di un patrimonio unitario, com’è quello dello Stato moderno.

La questione risalta tanto maggiormente per il fatto che nella Chiesa cattolica gli “Enti”, come oggi comunemente intesi, non esistevano fino al *CIC* del 1983. Allo stesso modo non esisteva rapporto alcuno con la spazialità territoriale in senso socio-politico: gli stessi concetti di Parrocchia e di Diocesi, infatti, non erano (e non sono) territoriali ma semplicemente “perimetrali”, designando soltanto i “*fines*” entro i quali si esercita la *Iurisdictio* di Parroci e Vescovi, *Iurisdictio* che è sempre e solo sulle persone fisiche.

5. EPISKOPÉ E RENDICONTAZIONE

Conseguenza diretta della non gerarchicità degli Enti canonici è anche l’assenza di una rendicontazione centralizzata ed organica come accade invece per le Amministrazioni periferiche e parziali di un patrimonio unitario qual è quello dello Stato rispetto alle Pubbliche Amministrazioni in cui si articola.

In questo contesto la Visita si configura come l’unica possibilità di esercitare l’*episkopé* all’interno di un’organizzazione eminentemente personale che non implica alcuna rendicontazione, data l’indipendenza soprattutto economica tra Enti.

Ulteriori due elementi differenziano in modo strutturale i presupposti della (non)rendicontazione canonica rispetto a quella civilistica: l’aspetto tributario ed i servizi pubblici.

- Dal punto di vista tributario la struttura ecclesiale funziona in modo *inverso* a quella statale: nello Stato, infatti, sono i cittadini che – in modo coattivo – versano allo Stato i Tributi e le Imposte. Nella Chiesa, al contrario, non esiste alcun sistema tributario centrale capace di incidere immediatamente e coattivamente sulle persone dei singoli fedeli: sono invece le persone giuridiche pubbliche che hanno rapporti immediati coi fedeli (in particolare le Parrocchie) a versare Imposte e Tributi alle persone giuridiche prive di rapporti immediati coi

³ Cfr. P. GHERRI, *Introduzione*, 2015, 279-282.

fedeli, quali sono le Diocesi, per quanto il Codice regolamenti quest'ambito sempre in funzione del Vescovo diocesano e non dell'Ente Diocesi⁴.

- Nella Comunità cristiana poi non esistono “servizi pubblici” (istruzione, sanità) ma semplici *referenti istituzionali* di specifiche attività che, di per sé, sono proprie dei fedeli come tali⁵. L'esempio maggiormente significativo è quello dei Sacramenti: sono i fedeli come tali, infatti, i principali “attori” della dinamica ed attività sacramentale; la cosa è palese se si eccettua la santa Messa che, per motivi funzionali viene celebrata in modo “programmato”: tutti gli altri Sacramenti dipendono invece dalla richiesta dei fedeli al ministro che ne abbia la referenza territoriale.

6. TIPOLOGIE DI VISITE CANONICHE

Quanto sin qui illustrato, evidenzia come in ambito canonico non sia appropriato parlare di “Visite” *tout-court*, come se si trattasse di realtà omogenee ed unitarie, poiché occorre distinguere tra le Visite canoniche propriamente dette – che il Codice di Diritto canonico non regola affatto – e la Visita c.d. pastorale che, invece, lo stesso Codice impone al Vescovo diocesano annualmente (o almeno ogni quinquennio – cfr. Can. 396).

6.1 Visita pastorale episcopale

La *Visita pastorale* è un'attività *ordinaria e ripetitiva* – ciclica – indirizzata soprattutto alle Comunità cristiane come tali, Parrocchie prima di tutto, al fine di manifestare e rinsaldare i legami di conoscenza e fiducia tra il Vescovo, in quanto Pastore, ed il popolo cristiano affidato, seppure indirettamente, alle sue cure. Pur potendo contenere – e contenendo di fatto – un certo numero anche di “controlli” spesso solo formali, soprattutto dei c.d. Registri parrocchiali (Battesimi e Matrimoni, prima di tutto) e dell'amministrazione economica parrocchiale, si tratta prima di tutto un *evento relazionale* indirizzato alla *costruzione e consolidamento delle dinamiche ecclesiali*, con una prevalente propensione “politica” e strategica, piuttosto che in chiave propriamente ispettiva e disciplinare.

⁴ Secondo il Can. 1263, infatti, è il Vescovo che impone i Tributi, per quanto sia chiaro che non li incassa personalmente ma vengono raccolti dall'Ente Diocesi e ad essa attribuiti.

⁵ In merito si segnala come la prospettiva – purtroppo – dominante in ambito canonico risulti di tutt'altro orientamento: completamente appiattita sulla falsariga civilistica (cfr. I. ZUANAZZI, De damnorum reparatione. *La responsabilità dell'Amministrazione ecclesiale a riparare i danni*, in P.A. BONNET - C. GULLO [curr.], *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, Coll. *Studi giuridici*, n. LXXXIX, Città del Vaticano, 2010, 281-314); in modo – argomentatamente – contrario si veda: P. GHERRI, *Introduzione*, 2015, 283-289.

Laddove, però, la Visita pastorale si svolga in modo più accurato possono realizzarsi i seguenti controlli specifici:

1) i Bilanci dell'Ente, 2) la contrattualistica (per l'utilizzo da parte di terzi di immobili parrocchiali), 3) gli espletamenti tributari, 4) le posizioni e la gestione di eventuale personale dipendente (classica è la verifica della reale esistenza e consistenza finanziaria di un "Fondo TFR"), 5) le Autorizzazioni amministrative e sanitarie per l'esercizio di specifiche attività diverse dal culto (circoli, palestre, cinema...), 6) lo stato di manutenzione dei fabbricati, 7) le loro coperture assicurative, 8) l'esistenza e gestione di Enti strumentali o connessi all'attività parrocchiale (Soc. polisportive, Circoli ricreativi, Soc. cooperative, ecc.), insieme a quanto, di volta in volta, potrebbe essere causa di prevedibili danni a persone o cose, oppure di sanzioni da parte della Pubblica Amministrazione civile.

Eventuali rilievi negativi che immancabilmente dovessero emergere sia in relazione alle attività istituzionali della Parrocchia (= Culto, catechesi, carità), sia – maggioritariamente – nell'utilizzo delle risorse disponibili (= strutture e beni), oppure a riguardo di qualche peculiare attività svolta (= scuole, ospizi, cinema...), vengono ordinariamente indirizzati verso la ricerca e sperimentazione di soluzioni comunque migliorative, spesso attraverso un attivo rapporto con le strutture ed Istituzioni diocesane preposte al coordinamento delle varie materie ed attività (= Ufficio amministrativo, Ufficio per i beni artistici, Caritas, Centri di servizi, ecc.). È questa la linea che in ambito civile viene facilmente ricondotta alla *compliance*, come consapevolezza condivisa ed impegno comune in vista di una maggior efficacia operativa.

6.2 *Visite canoniche amministrative*

Dalla Visita pastorale (ordinaria e ripetitiva) si differenziano in modo netto le *Visite* propriamente *amministrative*⁶, di natura maggiormente tecnica e puntuale che – in modo straordinario – possono riguardare particolari situazioni o circostanze della vita di singoli o di Istituzioni che risultino presentare problemi di *disciplina*, per quanto riguarda le persone, o di *gestione*, in riferimento a beni ed attività⁷.

⁶ La dottrina storicamente ha parlato anche di Visite giudiziali (cfr. ■■■), per quanto oggi appaia più corretto, in tali circostanze, parlare di "accessi" giudiziari.

⁷ Si pensi alle Visite "apostoliche" di cui ogni tanto si apprende dalla cronaca (cfr. *Scandalo scoppiato col resort di lusso. Il Vescovo in udienza dal Papa dopo le polemiche sulla gestione degli immobili*, in URL: < <http://www.lastampa.it/2016/10/16/edizioni/alessandria/scandalo-scoppiato-col-resort-di-lusso-FelAJXOyw38s39X11XXFNI/pagina.html> >) o dalla stessa Santa Sede (cfr. *Nomina del Visitatore apostolico per la Diocesi di St. Pölten [Austria]*, 20.07.2004, in URL: < <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2004/07/20/0360/01168.html> >, 23/09/2017 entrambe), spesso seguite da Commissariamento (cfr. SEGRETERIA DI STATO, Decreto del 9 luglio 2010, *Modalità di espletamento dell'ufficio del Delegato Pontificio per la Congregazione dei Legionari di Cristo*, in *Communicationes* XLIII [2010], 294-296).

In quest'ottica la tradizione canonica ha distinto tre sostanziali *tipologie* di Visita in relazione alle loro finalità⁸: 1) quella *informativa*, diretta ad elaborare una semplice Relazione finale; 2) quella *correttiva*, diretta a verificare e perseguire la denuncia di abusi circa la disciplina ecclesiastica; 3) quella *riformativa*, finalizzata ad intervenire concretamente sulle condotte dei fedeli e loro attività⁹. Al di là della loro tipologia identificativa, dal punto di vista operativo, ordinariamente, le Visite canoniche s'indirizzano: 1) alle persone, o 2) alle cose, oppure 3) agli Enti, assumendo configurazioni molto diverse tra loro proprio in ragione della diversa natura dei loro destinatari, indipendentemente da chi le abbia intraprese o "commissionate".

In casi del tutto particolari, soprattutto la Santa Sede, può inviare Visitatori presso qualunque Comunità o soggetto ecclesiale, come accadde – p.es. – nell'anno 2010 per le Diocesi, Seminari e Case religiose irlandesi in seguito ai gravissimi episodi di pedofilia riscontrati in quelle Chiese¹⁰.

- La *visita alle persone* si configura essenzialmente come *incontro* e *dialogo* con singole persone in vista sia della raccolta di "pareri" e "valutazioni", sia di "informazioni" e "testimonianze" utili a delineare in modo fondato e compiuto situazioni spesso presentate *ad extra* come problematiche, soprattutto in riferimento alle modalità (= lo stile) di governo di Circoscrizioni ecclesiastiche o Istituti di vita consacrata (*et similia*).
- La *visita alle cose* si configura come una vera e propria "ispezione" effettuata attraverso l'accesso diretto a immobili (in prevalenza fabbricati) o attività (ospedaliera, assistenziale, formativa, scolastica, ecc.) in essi svolte da parte del soggetto "visitato".
- La *visita agli Enti* si configura come un "misto" tra le tipologie precedenti poiché comporta sia l'incontro e dialogo con le persone "coinvolte", sia l'accesso ad attività, immobili e quant'altro in qualche modo riconducibile all'Ente ed alla sua operatività. Spesso la visita ad un Ente ha come proprio *focus* l'ambito più propriamente "giuridico", espresso sia attraverso [a] la "contabilità" dell'Ente, sia [b] la contrattualistica che lo vede coinvolto, sia [c] la documentazione giuridica istituzionale (Verbali *in primis*), da cui sia possibile riscontrare o anche solo rinvenire eventuali malfunzionamenti o abusi che ricadano in danno dell'Ente

⁸ Cfr. J. LANDETE CASAS, "Visita canónica", in *Diccionario General de Derecho Canónico*, VII, Pamplona, 2012, 933.

⁹ È questo lo sfondo dell'abrogato Can. 345 del CIC del 1917 che prevedeva espressamente sia Precetti che Decreti all'interno della Visita episcopale.

¹⁰ Cfr. *Comunicato della Santa Sede per l'inizio della Visita Apostolica in Irlanda*, in URL: <http://www.vatican.va/resources/resources_irlanda-inizio-visita-2010_it.html> (25/09/2017).

stesso o di qualche suo avente causa o interesse, con danno anche per la Chiesa, sia a livello d'immagine che patrimoniale.

7. SVOLGIMENTO DELLA VISITA CANONICA

Nell'impossibilità – anche espressamente sistematica – d'illustrare l'intera panoramica delle Visite canoniche teoricamente (e storicamente) “possibili”, si ritiene sufficiente in questa sede offrire alcune prime indicazioni funzionali a loro riguardo.

- In primo luogo è necessario individuare con precisione quale sia la competente Autorità di governo esecutivo (o amministrativo, che dir si voglia) legittimata allo svolgimento, diretto o indiretto, della Visita di cui si ravvisi la necessità o, almeno, l'utilità. L'operare di un soggetto privo di appropriata competenza giuridica, infatti, porterebbe inevitabilmente a configurarsi come ingerenza non solo illegittima (diversa, cioè, dalla Legge) ma spesso anche illecita (= contraria alla Legge), che violerebbe non solo il Diritto come tale ma anche, e più puntualmente, i diritti di persone o Istituzioni, non senza grave danno sia per gli interessati che per l'intero Ordinamento. La questione si pone per tutti i Superiori e le Autorità ecclesiastiche al di sotto del romano Pontefice, fatta eccezione per i Dicasteri della Curia Romana che operano *ex Lege* con potestà vicaria ordinaria del romano Pontefice (cfr. Can. 331): ciò che legittima praticamente in ogni circostanza e verso chiunque l'invio del c.d. *Visitatore apostolico*.

- Per quanto riguarda il Visitatore, è necessario che egli venga individuato in base all'attività che dev'essere effettivamente svolta: attività spesso delegabile, almeno parzialmente, anche se alle volte dev'essere svolta da persone dotate di specifiche competenze tecniche (giuridiche o contabili). Le sole competenze tecniche, tuttavia, spesso non sono sufficienti poiché occorre che il Visitatore sia dotato pure di adeguata potestà di governo, soprattutto nelle Visite c.d. correttive o riformative nelle quali si profili come probabile la necessità di emanare veri Provvedimenti già durante l'attività ispettiva (*v. supra*).

La *potestà* conferita al Visitatore riveste un'importanza decisiva poiché egli dev'essere dotato non solo di espresso “potere ispettivo” (o investigativo, nel caso delle persone), che si concretizza nella possibilità di principio di *vedere qualunque documento* o “cosa” egli ritenga utile (così come anche di “chiedere” a chiunque ciò che ritiene più opportuno), ma anche di espresso *potere dispositivo*, in ragione del quale emettere eventuali Precetti attraverso cui

esigere la consegna di materiali o la “comparizione” di persone, pur senza poter “disporre” circa le persone come tali, delle quali – comunque – non è un “superiore” (come accadrebbe, invece, per un Commissario). La gravità delle situazioni potrebbe richiedere anche l’emanazione di Provvedimenti non individuali (= Decreti) ad immediata esecutività coi quali, p.es., impedire l’accesso a determinati beni, documenti, luoghi, o il trasferimento o sequestro di qualche cosa o la sospensione di qualche attività.

- La Visita canonica amministrativa, poiché attività pubblica ed ufficiale ma – soprattutto – *straordinaria*, deve iniziare con un formale Decreto di indizione, prontamente notificato al suo destinatario affinché, prima di tutto, prenda atto della concreta situazione in cui versa dal punto di vista istituzionale; il Decreto di indizione, poi, ha lo scopo di far sì che il visitando si disponga in modo adeguato all’accoglienza dei Visitatori e ad una efficace collaborazione. Senza tale comunicazione iniziale i Visitatori, nello svolgere la loro attività, risulterebbero a tutti gli effetti degli intrusi ai quali, doverosamente, occorrerebbe opporsi – anche formalmente – per tutelare l’integrità di persone e cose, a norma di Diritto.
- La Visita canonica si conclude con un Verbale o Relazione da presentare all’Autorità che ha indetto la Visita stessa, pur affidandola ad altri in ragione, spesso, della sua complessità. Acquisite le informazioni derivanti dalla Visita canonica, l’Autorità potrà disporre con *cognizione di causa* eventuali “interventi” che riterrà necessari per “risanare”, se del caso, la situazione in oggetto e dare, comunque, indicazioni utili per il futuro. Pur in assenza di specifiche disposizioni normative in merito, è d’uso consolidato – ma risponde anche ad effettiva utilità e necessità giuridica – che il termine della Visita sia sancito da una qualche formalità con cui si “notifica” all’interessato l’*esito* della Visita stessa. Si tratta, solitamente, di una “lettera” o, nei casi più impegnativi, di un vero e proprio “*Decretum visitationis*” (o “*de visitatione*”) in cui l’Autorità vigilante può (o deve) prima di tutto indicare elementi, fatti, circostanze ed altro che, a suo giudizio, risultino più o meno problematici; in secondo luogo la stessa Autorità potrebbe anche disporre una serie di condotte (attive od omissive) da porsi in atto per rimediare ai problemi segnalati.
- Le conseguenze di una Visita canonica possono risultare le più svariate, potendosi porre sia a livello *pastorale*, che *disciplinare*, che *penale*. Sono conseguenze pastorali quelle indirizzate sostanzialmente a valorizzare gli aspetti positivi riscontrati e a sollecitarne un consolidamento, nell’ottica della *compliance*. Sono conseguenze disciplinari quelle indirizzate a realizzare un nuovo assetto funzionale (per cose, attività o Enti) oppure, per le persone, confermare ruoli,

funzioni o Uffici ecclesiastici, oppure allontanare da essi attraverso Provvedimento esecutivo, normalmente: cessazione nel ruolo/Ufficio per il quale non si risulti (più) idonei, oppure trasferimento ad altro ruolo/Ufficio più adeguato, quando non si debba – invece – ricorrere alla formale rimozione (di portata disciplinare). Nelle ipotesi maggiormente problematiche, soprattutto a causa della portata delittuosa delle condotte esaminate o emerse attraverso la Visita, il “risultato” potrebbe legittimamente preludere ad un intervento penale (giudiziale o amministrativo) poiché l’Autorità committente potrebbe consegnare al Promotore di Giustizia i dati appurati dai Visitatori utilizzandoli quali sostanziale “*investigatio prævia*” necessaria per disporre l’inizio di un Procedimento di natura penale, secondo il dettato del Can. 1717 che la impone solo «a meno che questa Investigazione non sembri assolutamente superflua».

- Contro il *Decretum de Visitatione*, come contro ogni altro Provvedimento esecutivo (cfr. Can. 1732), è data possibilità di resistenza od opposizione attraverso gli ordinari strumenti previsti dal *CIC*: *Remonstratio* ed eventuale Ricorso gerarchico. Tale possibilità è possibile, di principio, non solo contro l’imposizione autoritativa di specifiche condotte ma anche contro la stessa formulazione del Decreto, nel caso contenesse *affermazioni* non veritiere (o sufficientemente circostanziate) oppure *valutazioni* non adeguatamente fondate o lesive di – altri – diritti del soggetto visitato, di per sé estranei all’ambito in questione. Non si può infatti ignorare come un tale Documento, dato e valevole in foro esterno, col suo rimanere “agli Atti” della Visita intrapresa possa influenzare negativamente il futuro di persone, attività ed Istituzioni ledendone in modo illecito la “buona fama” e la “intimità” (cfr. Can. 220).

Al termine di questa carrellata, più di inquadramento sostanziale che di descrizione sistematica delle Visite canoniche, non risulta agevole, né probabilmente possibile, trarre vere conclusioni. Semplicemente occorre prendere atto che la lunga tradizione normativa e l’altrettanto longeva prassi, soprattutto pontificia, hanno finito per cristallizzare la materia entro confini tanto specifici quanto marginali all’interno dell’Ordinamento canonico, mantenendola quale tipico ambito di *Diritto consuetudinario*: applicabile di principio, per quanto in modalità del tutto a-formali, come ben si addice ad un Ordinamento giuridico che solo formalmente ha assunto caratteristiche “codiciali”.