

*Supplemento
alla rivista*

diritto **religioni**

5

Quaderno monografico

Curia Romana e Governo della Chiesa
tra riformismo e tradizione

a cura di

Maria d'Arienzo

Mario Ferrante

Antonio Ingoglia

Diritto e Religioni
Quaderno Monografico 5
Supplemento Rivista, n. 2-2023

*Curia Romana e Governo della Chiesa
tra riformismo e tradizione*

a cura di

MARIA D'ARIENZO

MARIO FERRANTE

ANTONIO INGOGLIA

Diritto e Religioni

Semestrale
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Maria d'Arienzo

Direttore Fondatore
Mario Tedeschi †

Comitato scientifico

A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, W. Decock, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Introvigne, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, J. Martinez Torron, M. F. Maternini, A. Melloni, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, K. Pennington, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, 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

G. Lo Castro

V. Fronzoni, A. Vincenzo

A. Bettetini

V. Marano

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica

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, F. Di Prima,

F. Balsamo, C. Gagliardi

S. Carmignani Caridi, M. Carnì,

M. Ferrante, E. Giarnieri, P. Stefanì

A. Miccichè, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, C.M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

L. Caprara, O. Daniele, L. Decimo,

F. Vecchi

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

COMITATO REDAZIONE QUADERNO MONOGRAFICO

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Direzione:

Cosenza 87100 – Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrineditore.it

Redazione:

Cosenza 87100 – Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrineditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Napoli 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento 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

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 88R0103088800000000381403 Monte dei Paschi di Siena
- assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.
- carta di credito sul sito <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.

Per ulteriori informazioni si consulti il sito web: rivistadirittoereligioni.com

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

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

ISSN 1970-5301

INDICE

MARIA D'ARIENZO, MARIO FERRANTE, ANTONIO INGOGLIA <i>Premessa</i>	9
--	---

PRIMA SESSIONE

MARIA D'ARIENZO <i>Conversione missionaria della Chiesa e riforma della Curia Romana. Brevi note introduttive</i>	13
--	----

ANDREA ZANOTTI <i>Le riforme della Curia Romana nella storia della Chiesa</i>	17
--	----

SECONDA SESSIONE

ILARIA ZUANAZZI <i>La potestà vicaria della Curia romana nel dinamismo tra continuità e riforme</i>	43
--	----

DANIELA MILANI <i>La sinodalità come criterio di governo</i>	69
---	----

TERZA SESSIONE

MONS. JUAN IGNACIO ARRIETA OCHOA DE CHINCHETRU <i>Il ruolo del Dicastero per i Testi Legislativi nella stagione delle riforme</i>	95
--	----

ANTONIO INGOGLIA <i>Dinamica delle fonti e giudizio di congruenza delle leggi particolari alla luce della cost. ap "Praedicate evangelium"</i>	113
---	-----

ANDREA BETTETINI
La Segreteria di Stato nella riforma della Curia Romana 133

ROBERTO MAZZOLA
*Possibili profili ecclesiasticistici della Costituzione apostolica
'Praedicate Evangelium'* 155

INTERVENTO PROGRAMMATO

ODILIA DANIELE
L'Apostolato del Mare nella nuova costituzione della Curia romana 173

SUMMARY

MARIA D'ARIENZO, MARIO FERRANTE, ANTONIO INGOGLIA <i>Premise</i>	9
---	---

SESSION I

MARIA D'ARIENZO <i>Missionary Conversion of the Church and Roman Curia's Reforms. Brief Introductory Notes</i>	13
---	----

ANDREA ZANOTTI <i>Reforms of the Roman Curia in Church History</i>	17
---	----

SESSION II

ILARIA ZUANAZZI <i>The vicarious power of the Roman Curia in the dynamism between continuity and reforms</i>	43
---	----

DANIELA MILANI <i>Synodality as a criterion of government</i>	69
--	----

SESSION III

MONS. JUAN IGNACIO ARRIETA OCHOA DE CHINCHETRU <i>The role of the Dicastery for Legislative Texts in the reform season</i>	95
---	----

ANTONIO INGOGLIA <i>Dynamics of the sources and judgment of congruence of particular laws in the light of the const. ap. "Praedicate evangelium"</i>	113
---	-----

ANDREA BETTETINI
The Secretariat of State in the reform of the Curia Roman 133

ROBERTO MAZZOLA
Potential ecclesiastical profiles of the Apostolical Constitution
“Praedicate Evangelium” 155

PLANNED INTERVENTION

ODILIA DANIELE
The Apostleship of the Sea in the new Constitution
on the Roman Curia 173

La potestà vicaria della Curia romana nel dinamismo tra continuità e riforme

The vicarious power of the Roman Curia in the dynamism between continuity and reforms

ILARIA ZUANAZZI

RIASSUNTO

L'articolo esamina le modifiche apportate all'organizzazione della Curia Romana dalla costituzione apostolica Praedicate evangelium nel dinamismo tra tradizione e innovazione, tra continuità con le norme precedenti e cambiamenti indotti da prospettive nuove o rinnovate, con una particolare attenzione al sistema di vicarietà tra l'ufficio primaziale e gli uffici subordinati, utilizzato per tradurre la funzione di servizio al ministero petrino in forme giuridiche. Mentre c'è una sostanziale continuità tra le due costituzioni più recenti che regolano le istituzioni curiali nel quadro fondamentale dei rapporti tra il papa e gli uffici vicari, ci sono anche alcune variazioni in linea con i principi ispiratori della riforma, per i quali si analizza l'impatto sulle caratteristiche dell'istituzione del vicariato: la distinzione delle funzioni, l'attribuzione dell'atto all'ufficio competente, la consonanza d'intenti e d'azione tra il vicario e l'ufficio primaziale e i controlli. Infine, quale potenziale sviluppo della riforma per perfezionare la disciplina delle nomine dei governi, si sottolinea la necessità di introdurre disposizioni più efficaci in materia di responsabilità del personale.

PAROLE CHIAVE

Riforma delle istituzioni curiali; ministero petrino nella Chiesa; potere vicario; distinzione delle funzioni; responsabilità del personale

ABSTRACT

The article examines the changes made to the organisation of the Roman Curia by the apostolic constitution Praedicate evangelium in the dynamism between tradition and innovation, between continuity with the previous norms and the changes induced by new or renewed perspectives, with a specific focus on the system of vicariousness between the primatial office and subordinate offices, used to translate the function of service to the Petrine ministry into legal forms. While there is substantial continuity between the two most recent constitutions regulating curial institutions in the fundamental setting of relations between the pope and the vicariate offices, there are also some variations in line with the inspiring principles of the reform, for which the impact on the characterising features of

the institution of vicariate is analysed: the distinction of functions, the attribution of the act to the competent office, the consonance of intent and action between the vicar and the primatial office, and controls. Finally, as a potential development of the reform to perfect the discipline of government appointments, the need to introduce more pregnant provisions on staff accountability is emphasised.

KEYWORDS

Reform of curial institutions; petrine ministry; vicarious power; distinction of functions; staff accountability

SOMMARIO: 1. Il quadro giuridico-ecclesiologico dell'organizzazione delle istituzioni curiali. – 2. La traduzione giuridica della posizione e delle funzioni delle istituzioni curiali. – 3. La tecnica della vicarietà tra continuità e innovazione. - 4. I tratti essenziali della vicarietà alla prova: a) La distinzione delle funzioni; b) L'attribuzione dell'atto all'ufficio competente; c) La consonanza tra l'ufficio vicario e l'ufficio capitale; d) I controlli sulla correttezza dell'attività delle istituzioni vicarie. -5. Le premesse verso nuovi sviluppi: la responsabilizzazione del personale

1. Il quadro giuridico-ecclesiologico dell'organizzazione delle istituzioni curiali

La natura e l'organizzazione delle competenze delle istituzioni della Curia romana dipendono dalla posizione e dalla funzione che sono riconosciute a questi organismi nel quadro del governo centrale della Chiesa cattolica. Il sistema del governo centrale, a sua volta, dipende dalla visione ecclesiologica che sta al fondo della concezione della *potestas regiminis* ecclesiale, dei rapporti tra potestà suprema nella Chiesa universale e potestà dei pastori delle Chiese particolari, della connessione tra posizione primaziale del romano pontefice e deconcentrazione di funzioni a uffici subordinati. Giustamente si è sottolineato come l'assetto della Curia romana debba rispecchiare l'immagine della Chiesa¹. Un'immagine che pur nella continuità dei principi fondanti può essere perfezionata nello sviluppo dell'insegnamento magisteriale e della riflessione dottrinale, così da precisare l'interpretazione di aspetti e di ambiti pur essenziali, nel senso di una migliore comprensione. Non per niente,

¹ JUAN IGNACIO ARRIETA, *Presupposti organizzativi della riforma della Curia romana*, in *Ius Ecclesiae*, 27, 2015, pp. 46-48.

epoche di riforme importanti nella concezione della Chiesa hanno condotto a riforme significative delle strutture e del modo di operare dei vari organismi della Curia romana².

L'esame delle istituzioni curiali deve quindi essere svolto in una prospettiva necessariamente dinamica, come un sistema in costante evoluzione in rapporto non solo ai segni dei tempi che richiedono l'adeguamento alle nuove esigenze ecclesiali, ma anche allo sviluppo della scienza giuridica. La regolamentazione richiede infatti la traduzione in concetti, forme e regole giuridiche che delineano i soggetti, la loro struttura e le modalità operative, nozioni tutte che risentono anch'esse del progressivo affinamento dei principi ispiratori e delle conoscenze necessarie per enunciarli secondo l'arte della *scientia et prudentia iuris*. L'organizzazione e il funzionamento della Curia romana non possono pertanto essere considerati degli elementi statici e immutabili, né tanto meno univoci e assoluti, tali da escludere altre soluzioni alternative. Al contrario, sono il frutto di precise scelte di politica ecclesiastica circa il modo migliore, in un determinato momento della storia della Chiesa, di regolare le funzioni di ausilio alla funzione primaziale del romano pontefice nel governo della Chiesa universale³.

Curia romana "*semper reformanda*" si dice parafrasando un noto aforisma⁴, anche se non deve essere intesa come una forma fluida, in continuo mutamento, perché l'organizzazione del governo richiede una certa stabilità al fine di garantire la coerenza ai principi fondanti e la continuità nell'esercizio dei poteri. Nell'ambito di questa prospettiva dinamica occorre quindi distinguere un diverso grado di riformabilità degli elementi che caratterizzano la posizione e la funzione delle istituzioni curiali. Alcuni fattori attengono all'origine e alla ragione di esistenza di questo organismo nell'ambito del governo universale della Chiesa e ne delineano pertanto i tratti fondamentali in base non solo all'istituzione divina, ma anche alla concezione ecclesiologica sviluppata nel corso dei tempi: tali aspetti risultano essenziali nella configurazione dell'assetto curiale e quindi costituiscono elementi necessari per la sua corretta disciplina. Possono subire variazioni a seguito di migliori interpretazioni dell'immagine

² LUIGI SABBARESE, *Curia semper reformanda. Recenti variazioni nelle competenze di alcuni dicasteri*, in *Ephemerides iuris canonici*, 53, 2013, pp. 427-453.

³ Il collegamento alle "necessità dei tempi" viene sottolineato dal CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, decreto *Christus Dominus*, 9.

⁴ FRANCESCO, *Discorso di presentazione degli auguri natalizi alla Curia romana*, 22 dicembre 2016. Il motto viene ripreso anche da LUDGER MÜLLER, *Curia romana semper reformanda. Motivi che nella storia hanno spinto alla riforma della Curia romana*, in LIBERO GEROSA (a cura di), *La Chiesa "in uscita" di papa Francesco. Spunti per un rinnovo della missione apostolica*, Ed. Cantagalli, Siena, 2018, pp. 87-106.

di Chiesa che devono rispecchiare, ma non possono cambiare radicalmente in quanto sono ordinati a rispettare i fondamenti di diritto divino e l'esplicazione che ne dia il Magistero in una determinata epoca storica. Altri elementi dell'organizzazione della Curia romana, invece, sono espressione delle scelte discrezionali dell'autorità suprema e dello stile e delle preferenze personali di ciascun pontefice, così da eleggere strutture o metodi particolari piuttosto che altri. Si tratta di elementi contingenti e mutevoli che possono essere modificati, pur facendo salve le esigenze di ragionevolezza, di certezza e di stabilità richieste per ogni regolamentazione delle strutture di governo.

Può essere dunque interessante leggere la recente costituzione apostolica *Praedicate evangelium*⁵ nel dinamismo tra la tradizione e l'innovazione, tra la continuità con le norme previgenti e i cambiamenti indotti da prospettive nuove o rinnovate. In quest'ottica, e con particolare riguardo alle forme di attribuzione delle competenze alle istituzioni curiali, non si riscontrano modifiche radicali rispetto alla sistemazione giuridica precedente, ma piuttosto si rilevano nuove sottolineature che possono portare a significativi sviluppi futuri se vengono attuate fedelmente nelle loro potenzialità.

2. La traduzione giuridica della posizione e delle funzioni delle istituzioni curiali

Alla radice dell'organizzazione della Curia romana si può rilevare la concezione generale degli incarichi di governo alla stregua di ministeri⁶. Tale configurazione viene a sottolineare il carattere diaconale o di servizio di ogni assunzione di autorità nella Chiesa, dal momento che non è una posizione di forza liberamente esercitabile da chi ne sia investito, ma è una funzione intrinsecamente ordinata a realizzare i fini propri delle competenze attribuite, nel rispetto dei principi ispiratori della missione di salvezza della Chiesa. Proprio questa dimensione di servizio è particolarmente accentuata per l'organismo della Curia romana, definito lo strumento di ausilio al romano pontefice nell'esercizio del suo ministero primaziale di unità: «La curia romana è al servizio del papa, il quale, in quanto successore di Pietro, è il perpetuo e

⁵ FRANCESCO, Costituzione apostolica *Praedicate evangelium*, del 19 marzo 2022, entrata in vigore il 5 giugno 2022.

⁶ SALVATORE BERLINGÒ, *Dal «mistero» al «ministero»: l'ufficio ecclesiastico*, in *Ius Ecclesiae*, 5, 1993, pp. 91-120; ILARIA ZUANAZZI, *La responsabilità dell'amministrazione ecclesiastica*, in EDUARDO BAURA, FERNANDO PUIG (a cura di), *La responsabilità giuridica degli enti ecclesiastici*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 288-295.

visibile principio e fondamento dell'unità sia dei vescovi sia della moltitudine dei fedeli»⁷. L'attitudine al servizio deve essere intesa in un doppio senso: un servizio al papa nel servire la Chiesa⁸. Questa duplicità configura in realtà due rapporti di servizio che si dovrebbero tenere distinti, perché rispondono a esigenze diverse.

Anzitutto, il rapporto di servizio delle istituzioni curiali con il papa e con le altre autorità che partecipano e collaborano nel governo universale della Chiesa (vescovi e organismi episcopali)⁹: qui il rapporto di servizio ha il significato di indicare la causa strumentale, dal momento che la Curia romana è lo strumento (insieme di persone, strutture e competenze) di cui si avvalgono il papa e le altre autorità di governo per lo svolgimento della loro missione. In rapporto invece all'intera Chiesa, composta dalle diverse Chiese particolari e dall'insieme dei fedeli, il servizio indica la causa finale, in quanto tutta l'azione del governo universale è diretta a provvedere e a promuovere il bene delle Chiese e dei singoli fedeli. Nel primo senso il servizio contrassegna il rapporto di dipendenza tra competenze primarie e competenze subordinate, nel quadro della *communio hierarchica* che caratterizza i vincoli tra le autorità di governo. Nell'altro senso, invece, il servizio corrisponde alla *sollicitudo omnium Ecclesiarum* che ispira il *munus petrinum* e che viene esercitata in rispondenza ai principi che reggono il rapporto tra competenze primaziali e autonomia delle realtà locali, in attuazione della *communio Ecclesiarum* e della *communio fidelium*.

Per tradurre in forma giuridica l'organizzazione di questi ministeri di servizio nell'apparato della Curia romana, si è ricorsi nel corso del tempo a strumenti tecnico-formali che sono stati progressivamente perfezionati per corrispondere sempre meglio alla loro funzione. La struttura attuale prevede la deconcentrazione delle competenze del ministero petrino e la loro ripartizione

⁷ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, art. 8 nel quale si cita il passo della costituzione dogmatica *Lumen gentium*, n. 23.

⁸ Si ricorda un famoso discorso di PAOLO VI che conteneva già *in nuce* il nerbo dei principi di riforma ripresi da papa Francesco: «Non sia pertanto la Curia romana una burocrazia... ma sia una vera comunità di fede e di carità, di preghiera e di azione; di fratelli e figli del Papa, che tutto fanno, ciascuno con rispetto dell'altrui competenza e con senso di collaborazione, *per servirlo nel suo servizio* ai fratelli e ai figli della Chiesa universale e della terra intera» (*Discorso alla Curia romana*, 21 settembre 1963) (corsivo non presente nel testo originale).

⁹ Costituisce una caratteristica centrale della riforma l'aver posto la Curia romana a servizio non solo del romano pontefice e del governo della Chiesa universale, ma anche dei vescovi, degli organismi collegiali da loro composti e del governo delle Chiese particolari. Sul punto si veda PIETRO PAROLIN, *La Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium*, nel vol. FRANCESCO GIAMMARRESI (a cura di), *La Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium. Struttura, contenuti e novità*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2022, pp. 16-19.

tra diversi uffici vicari¹⁰. Le soluzioni tecniche prevalentemente impiegate sono dunque quelle della costituzione di *officia* e della loro regolamentazione secondo il sistema della vicarietà.

L'*officium* è lo strumento tecnico che consente di suddividere secondo criteri razionali e certi l'esercizio delle diverse funzioni di giurisdizione, delineando le strutture permanenti dell'assetto di governo¹¹. Diversamente dagli incarichi conferiti *ad personam*, nell'ufficio il complesso delle attribuzioni viene configurato in maniera oggettiva e in forma stabile, prima e indipendentemente dall'assegnazione a uno specifico individuo, in modo da definire le linee tendenzialmente durature delle istituzioni ecclesiali. Così, nell'apparato organizzativo della Curia romana, a ciascuna istituzione viene conferita una determinata competenza, individuata ordinariamente e principalmente secondo un criterio materiale¹².

La natura e il modo di esercizio di queste competenze sono caratterizzate dall'applicazione del sistema della vicarietà, quale si è sviluppato nel corso della tradizione ecclesiale¹³. Rispetto ad altre forme di conferimento di attribuzioni a titolo derivato, la vicarietà implica una specifica modalità di regolamentazione del rapporto tra l'ufficio titolare di potestà propria, con posizione apicale, e l'ufficio titolare di potestà vicaria, in posizione subordinata, che è stata variamente interpretata nel corso del tempo.

¹⁰ Non tutte le facoltà del romano pontefice possono essere devolute agli uffici inferiori: vi sono alcuni limiti per le funzioni necessariamente inerenti al ministero capitale (si pensi ai carismi di infallibilità e di indefettibilità o ai poteri supremi propri del *munus petrinum*), o quelle relative alla persona del titolare (come le abilitazioni che derivano dall'*ordinatio in sacris*). Sottolinea queste restrizioni alla deconcentrazione vicaria JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 274-275.

¹¹ Anche la concezione dell'*officium* ha subito una evoluzione storica, soprattutto a seguito dell'insegnamento del Concilio ecumenico Vaticano II (*Lumen gentium*, n. 18) che ha segnato il passaggio da una visione personalistica dell'organizzazione delle autorità di governo come gerarchia di persone (*series personarum*) a una visione più istituzionale come organizzazione di funzioni (*series munerum vel officiorum*). Sulla nozione di *officium* si veda ampiamente ANTONIO VIANA, "*Officium*" según el derecho canónico, EUNSA, Pamplona, 2023².

¹² FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, art. 20.

¹³ La tradizione canonica conosce due tipi di vicarietà: l'una, con funzione di sostituzione dell'autorità primaria nel caso di sua assenza, impedimento o cessazione; l'altra, con funzione di collaborazione. In questa seconda figura, che è quella di cui si tratta in questa sede, al collaboratore viene trasferita in modo stabile una parte delle competenze del superiore, affinché le svolga contemporaneamente all'esercizio dell'ufficio principale e nella stessa sede. Sull'argomento si vedano GREGORIO DELGADO, *Desconcentración orgánica y potestad vicaria*, EUNSA, Pamplona, 1971; EDUARDO LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 106-115; ANTONIO VIANA, *Naturaleza canónica de la potestad vicaria de gobierno*, in *Ius canonicum*, 28, 1988, pp. 99-130; ID., *La potestad de los dicasterios de la Curia Romana*, in *Ius canonicum*, 30 1990, pp. 84-91.

3. La tecnica della vicarietà tra continuità e innovazione

Prima delle ultime riforme della Curia romana ispirate dalla riflessione del Concilio ecumenico Vaticano II, l'applicazione del sistema della vicarietà rendeva difficile distinguere tra gli atti personali del romano pontefice e quelli degli uffici vicari. Ciascuna congregazione della Curia romana, infatti, nell'ambito materiale di propria pertinenza, godeva di poteri generali che costituivano una partecipazione in funzione ausiliaria (*vice et nomine Pontificis*) degli stessi poteri del romano pontefice. Risultava assai complesso distinguere tra le disposizioni normative assunte personalmente dal papa e quelle da imputarsi agli organi subordinati, in quanto non erano previsti ambiti di normazione separati e riservati all'uno o all'altro, né formalità distinte per l'esercizio delle rispettive competenze, ma anzi talvolta risultava problematico persino stabilire la fonte di un determinato provvedimento¹⁴. Inoltre, data la molteplicità delle attribuzioni delle congregazioni, non si poteva neppure distinguere sulla base degli elementi formali la forza giuridica delle disposizioni di questi dicasteri, poiché non erano definiti procedimenti o strumenti rituali differenziati per l'esercizio delle diverse funzioni.

Sussisteva di fatto una situazione di confusione che precludeva non solo di individuare una gerarchia formale di fonti normative, ma addirittura di distinguere con certezza tra gli atti propri del pontefice e quelli degli organismi vicari¹⁵. *De iure condendo* erano state avanzate alcune proposte che sollecitavano a riformare secondo le moderne tecniche costituzionalistiche l'esercizio del potere di giurisdizione nel governo centrale, in modo da delineare più chiaramente i rapporti tra il romano pontefice e gli organi subordinati, tra il potere legislativo e quello esecutivo. Si suggeriva anzitutto di predisporre una rigida ripartizione delle competenze che attribuisse una determinata funzione ad una precisa autorità, con esclusione di altre: al papa il compito di emanare norme di grado superiore¹⁶, alle congregazioni quello di dettare disposizioni generali e provvedimenti concreti di grado inferiore.

In sostanza, si proponeva di sostituire il sistema della vicarietà con quello

¹⁴ JOSÉ MARIA GONZÁLEZ DEL VALLE, *Los actos pontificios como fuente del Derecho Canónico*, in *Ius canonicum*, 16, 1976, pp. 245-292.

¹⁵ ILARIA ZUANAZZI, *Præsis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 273-281.

¹⁶ Si vedano i progetti presentati da JOSÉ ANTONIO SOUTO (*La función de gobierno*, in *Ius canonicum*, 11, 1971, pp. 210-215) e da PEDRO LOMBARDÍA (*Derecho canónico*, I, EUNSA, Pamplona, 1974, pp. 209-211) cui aderivano JOSÉ MARIA GONZÁLEZ DEL VALLE, *Los actos pontificios*, cit., p. 292 e TOMÁS RINCÓN, *Actos normativos de carácter administrativo*, in *La norma en el derecho canónico*, I, EUNSA, Pamplona, 1979, pp. 972-973.

del decentramento delle funzioni, con la conseguenza di limitare i poteri del pontefice, dal momento che il papa non avrebbe più potuto esercitare personalmente le incombenze esecutive riservate alle congregazioni, ma si sarebbe dovuto limitare a intervenire solo ai fini della coordinazione tra i vari uffici o per le questioni più importanti. Inoltre, allo scopo di stabilire con certezza la scala di subordinazione delle fonti del diritto, si sottolineava la necessità di prevedere veste e procedimenti rituali distinti per differenziare gli atti dotati di diversa forza giuridica, pure riguardo alle statuizioni della Sede suprema o degli uffici titolari della pienezza della potestà di giurisdizione, come già avveniva nella potestà di magistero, per la quale si prevedeva una diversificazione del valore vincolante delle dichiarazioni dottrinali, cui corrispondeva una precisa forma di emanazione¹⁷.

Alcuni dei cambiamenti suggeriti sembravano non solo possibili, ma anche auspicabili, in particolare la proposta di definire con maggior rigore le competenze delle congregazioni, non solo nell'ambito materiale, ma anche nel tipo di funzioni loro affidate, insieme con l'indicazione della forza giuridica e della veste formale di ciascun atto. Più problematica appariva invece la delimitazione delle facoltà del romano pontefice, giacché qualsiasi deconcentrazione dei poteri pontifici agli organi inferiori si configura come una volontaria auto-restrizione che può essere sempre superata o modificata dall'irrinunciabile *plenitudo potestatis* del successore di Pietro.

La tecnica della vicarietà non è stata in effetti abbandonata dalle successive riforme della Curia romana per il governo della Chiesa universale¹⁸, né dai vigenti codici di diritto canonico¹⁹, tuttavia si è tenuto conto delle critiche dottrinali per cercare di interpretare e di attuare il sistema in modo da adattare l'istituto tradizionale con le istanze di buon governo che richiedono il rispetto di determinate esigenze di correttezza nello svolgimento delle funzioni e di effettivo perseguimento del bene della Chiesa e dei fedeli. Nello specifico, non sono state accolte le concezioni che assimilavano la figura della vicarietà a un

¹⁷ JAVIER HERVADA, *Estructuras y principios constitucionales del gobierno central*, in *Ius canonicum*, 11, 1971, p. 54.

¹⁸ PAOLO VI, Costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*, 15 agosto 1967, A.A.S. 59, 1967, pp. 885-928; GIOVANNI PAOLO II, Costituzione apostolica *Pastor bonus*, 28 giugno 1988, A.A.S., 80 1988, pp. 841-934. L'indole ministeriale e il carattere vicario della Curia sono esplicitati nella *Pastor bonus*, *Introduzione*, nn. 7-8.

¹⁹ CIC can. 131, § 2; CCEO can. 981, § 2. Per le Chiese particolari si prevede la deconcentrazione agli uffici vicari dei poteri amministrativi (CIC can. 475; CCEO can. 245) e giudiziali (CIC can. 1420, § 1; CCEO can. 1086, § 1).

rapporto di immedesimazione²⁰ o di rappresentanza²¹ con l'autorità primaria, ma si è consolidata piuttosto l'interpretazione che consente di individuare una responsabilità propria del vicario, nonostante il concorso di giurisdizione: il vicario, benché operi in nome altrui, diviene titolare di una competenza autonoma, oggettivamente connessa ad un ufficio distinto da quello di vertice e pertanto imputa a se stesso le conseguenze della propria attività²². La distinzione nell'esercizio delle attività rende quindi possibile una regolamentazione distinta delle competenze svolte in forma vicaria rispetto a quelle svolte personalmente dall'autorità propria, sottomettendole a precise regole di correttezza che ne garantiscano non solo l'osservanza dell'ordine giuridico precostituito, ma il rapporto di stretta subordinazione e di fiducia esistente tra ufficio vicario e ufficio capitale.

La dipendenza tra autorità vicaria e autorità apicale resta comunque il tratto distintivo del sistema della vicarietà, dal momento che il vicario esercita le stesse competenze dell'autorità superiore e deve agire *ad mentem* dell'ufficio proprio, ossia in stretta aderenza alle sue indicazioni. Peraltro, fatta salva la posizione di preminenza generale riconosciuta all'autorità di vertice²³, differente è la sfera di autonomia tra funzioni amministrative e funzioni giudiziarie. I titolari di incarichi amministrativi sono rigidamente subordinati al superiore gerarchico, cui devono restare uniti in fedele identità di intenti e di volontà²⁴. La loro attività deve quindi uniformarsi alle istruzioni e alle direttive dell'organo apicale²⁵, restare sottomessa a penetranti controlli, sia preventivi che successivi²⁶, e può essere annullata, revocata o modificata in sede di autotutela o di ricorso gerarchico²⁷. I giudici, al contrario, nel compito di

²⁰ Questa tesi sosteneva che l'agente vicario era preposto simultaneamente, benché in posizione subordinata, al medesimo ufficio del soggetto capitale, cosicché gli atti del primo valevano come compiuti dal secondo (FRANZ XAVIER WERNZ, *Ius decretalium*, II, 2, Officina libraria Giachetti, Prati, 1915, p. 637; ARTHUR VERMEERSCH, JOSEPH CREUSEN, *Epitome iuris canonici*, I, Dessain, Parisiis-Bruxellis, 1949, p. 365).

²¹ Secondo questa interpretazione gli effetti degli atti dell'inferiore verrebbero imputati direttamente al superiore (PIO CIPROTTI, *Lezioni di diritto canonico. Parte generale*, Cedam, Padova, 1943, p. 179).

²² ANTONIO VIANA, *Potestad vicaria*, nel vol. *Diccionario General de Derecho Canónico*, VI, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2012, pp. 336-341.

²³ La preminenza include generalmente il potere di nominare, trasferire, o rimuovere i titolari degli incarichi (CIC cann. 148; 470; CCEO can. 244, § 1); di controllare l'operato e di impartire ordini (CIC can. 471; CCEO can. 244), direttive o istruzioni (CIC can. 473, § 1), di promuovere azioni disciplinari e di irrogare le relative sanzioni (CIC can. 1457).

²⁴ CIC can. 480; CCEO can. 249.

²⁵ CIC can. 473, § 2.

²⁶ CIC can. 480; CCEO can. 249.

²⁷ CIC can. 1737; CCEO can. 997, § 1.

risolvere le controversie, godono di piena autonomia di decisione e devono sottostare solo al diritto e alla integrità della propria coscienza²⁸.

Come si nota, nel modo in cui si è venuta ad evolvere, la tecnica della vicarietà risponde più alla ragione pratica di instaurare un rapporto di collaborazione abituale con persone di fiducia, che non all'esigenza garantistica di dividere i poteri tra centri operativi indipendenti. I vicari, infatti, non hanno una competenza separata o esclusiva rispetto alle autorità di vertice, ma nei limiti delle rispettive attribuzioni partecipano in modo derivato alla loro medesima potestà e agiscono nel suo stesso nome. Si viene così a delineare un fenomeno di concorso di giurisdizioni, poiché il superiore mantiene integri i propri poteri nelle materie deferite ai vicari e può sempre esercitarli personalmente sostituendosi o avocando a sé la questione²⁹.

Questa concezione elastica del rapporto tra gli uffici vicari e l'autorità suprema ha comportato nell'attuazione concreta qualche criticità in ordine al rispetto delle esigenze di buon governo³⁰. Nondimeno la costituzione apostolica *Praedicate evangelium* non ha ritenuto di cambiare il sistema di ripartizione delle funzioni tra le istituzioni curiali, ma ha recepito e richiamato la concezione della tecnica della vicarietà come partecipazione organica dell'ufficio dipendente a una parte delle competenze dell'ufficio apicale³¹. Invero, nell'impostazione fondamentale del regime dei rapporti tra il papa e le istituzioni curiali si riscontra una sostanziale continuità con la disciplina della *Pastor bonus*, anche se si registrano alcune variazioni in linea con i principi che hanno ispirato la riforma³². Risulta dunque interessante esaminare i nuovi

²⁸ CIC cann. 1606, 1608, §§ 1 e 3; 1420, § 5; CCEO cann. 1289, 1291, §§ 1 e 3; 1088, § 2.

²⁹ CIC cann. 139; 1405, § 1, n. 4; 1417; 1425, § 3; 1444, § 2.

³⁰ Evidenziano le criticità connesse alla precedente prassi e la necessità di riforme adeguate EDUARDO BAURA, *La divisione di funzioni nella Curia romana*, in *Ephemerides iuris canonici*, 58, 2018, pp. 23-49; ID., *El desarrollo normativo posterior a la Constitución apostólica Pastor bonus de los tribunales de la Curia romana*, in *Ius canonicum*, 58, 2018, pp. 9-36; FERNANDO PUIG, *Criteri canonistici, organizzativi e procedurali, per una riforma efficacemente al servizio del vescovo di Roma*, nel vol. *La Chiesa "in uscita"*, cit., pp. 157-174; ID., *Aspectos canónicos del servicio en la Curia romana*, in *Ius canonicum*, 59, 2019, pp. 51-77; ANTONIO VIANA, *Il retto esercizio della potestà vicaria amministrativa della Curia romana*, nel vol. *La funzione amministrativa nell'ordinamento canonico*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Varsavia, 2012, pp. 1035-1040; ID., *Elementos de la futura reforma de la curia romana prevista por el papa Francisco*, in *Ius canonicum*, 56, 2016, pp. 271-299.

³¹ La natura vicaria delle competenze della Curia romana viene richiamata in vari articoli della costituzione. Nel preambolo di *Praedicate evangelium*, II, riportando il passo di *Christus Dominus* 9, si afferma che il papa si avvale dei dicasteri della curia romana «che compiono il loro lavoro nel suo nome e nella sua autorità». In *Praedicate evangelium*, II, n. 5 si tratta espressamente della «Indole vicaria della curia romana»: «Ogni istituzione curiale compie la propria missione in virtù della potestà ricevuta dal romano pontefice in nome del quale opera con potestà vicaria nell'esercizio del suo *munus* primaziale».

³² I principi vengono elencati in FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19

orientamenti della disciplina in rapporto a quelli che vengono considerati i tratti caratterizzanti l'istituto della vicarietà e che costituiscono anche le garanzie per una sua retta attuazione: la distinzione delle funzioni; l'attribuzione dell'atto all'ufficio competente; la consonanza di intenti e di azione tra l'ufficio vicario e l'ufficio capitale; i controlli³³.

4. I tratti essenziali della vicarietà alla prova

a) La distinzione delle funzioni

La ripartizione tra le istituzioni curiali di distinte funzioni di governo non è una esigenza intrinseca e necessaria all'istituto della vicarietà, ma viene considerata come una tecnica utile per un migliore espletamento delle stesse funzioni, in quanto favorisce una più chiara formalizzazione e qualificazione dei diversi atti, quali espressione di distinti poteri; una più accentuata specializzazione degli uffici nella propria competenza che promuove anche una maggiore efficienza; una osservanza più intensa dei requisiti di correttezza formale e sostanziale previsti in modo distinto per le competenze di diversa natura, in virtù del concorso combinato delle garanzie derivanti, da un lato, dal principio di legalità e, dall'altro, dal principio di autotutela o di azionabilità nei confronti degli atti non conformi a questi requisiti. Per contro, il cumulo di diversi poteri di giurisdizione in capo al medesimo organismo può creare confusione circa la natura dell'atto emesso nell'esercizio di una specifica competenza e generare incertezza sul regime giuridico da applicare allo stesso atto, al fine di regolarne la validità, l'efficacia e i possibili rimedi contenziosi.

Una più precisa distinzione delle funzioni nella ripartizione delle competenze tra istituzioni curiali risulta pertanto conforme ai criteri di riforma che

marzo 2022, II.

³³ Per un'analisi più ampia della potestà della Curia romana secondo la costituzione *Praedicate evangelium* e delle problematiche connesse all'attuazione del sistema della vicarietà si vedano JUAN IGNACIO ARRIETA, *La nuova organizzazione della Curia romana*, in *Ius Ecclesiae*, 34, 2022, pp. 419-434; EDUARDO BAURA, *El ejercicio de la potestad de la Curia romana a la luz de la "Praedicate evangelium" y el derecho de los fieles al buen gobierno*, in *Ius canonicum*, 63, 2023, pp. 9-45; MANUEL GANARIN, *La riforma della Curia romana nella costituzione apostolica Praedicate evangelium di papa Francesco. Osservazioni a una prima lettura*, in *Il diritto ecclesiastico*, 133, 2022, pp. 296-310; FERNANDO PUIG, *Sguardo sulla costituzione apostolica Praedicate evangelium: si riparte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 30, 2022, pp. 839-851; ANTONIO VIANA, *La potestà della Curia romana secondo la costituzione apostolica «Praedicate evangelium»*, in *Ephemerides iuris canonici*, 62, 2022, pp. 535-563; ID., *Novedades de la Praedicate evangelium en cuanto a la terminología, distribución de competencias y actividad administrativa*, in *Ius canonicum*, 63, 2023, pp. 517-539.

hanno inteso attuare una migliore razionalizzazione e funzionalità nell'organizzazione della Curia romana³⁴. Peraltro, nella *Praedicate evangelium*, al pari della *Pastor bonus*, non si riscontra un'applicazione rigorosa del principio di distinzione delle funzioni. Anche se si afferma la riserva della potestà legislativa al romano pontefice³⁵ e la potestà giudiziale viene deferita tendenzialmente agli organismi di giustizia³⁶, restano alcuni uffici che cumulano competenze di natura diversa.

Si veda, in questo senso, il Dicastero per la dottrina della fede, costituito da due sezioni, l'una dottrinale con attribuzioni di natura prevalentemente amministrativa, l'altra disciplinare con attribuzioni giudiziarie in ordine ai delitti contro la fede e ai *delicta graviora*³⁷. L'erezione di un organismo amministrativo in Supremo Tribunale può effettivamente compromettere la posizione di terzietà e di indipendenza del giudicante, e, in più, qualora il Dicastero decida di procedere nell'irrogazione delle sanzioni con la via extragiudiziale, gli atti amministrativi singolari possono essere impugnati solo avanti alla stessa Congregazione, senza poter ricorrere al giudizio contenzioso presso la Segnatura apostolica³⁸.

Anche in relazione al Supremo Tribunale della Segnatura apostolica si registra, oltre alle competenze giudiziarie, la conservazione di funzioni di natura più amministrativa nell'ambito del compito di vigilare sulla retta amministrazione della giustizia nei tribunali ecclesiastici e sulla disciplina nei confronti di coloro che operano nei giudizi (ministri, avvocati e procuratori)³⁹. Il cumulo di attribuzioni può comportare problemi di attenuazione delle garanzie di terzietà del giudice e di imparzialità della funzione giudicante nel giudizio contenzioso avverso gli atti amministrativi definitivi delle istituzioni curiali, qualora l'impugnazione riguardi un provvedimento proveniente dalla stessa Segnatura apostolica⁴⁰.

³⁴ FRANCESCO, *Discorso di presentazione degli auguri*, cit., nn. 4 e 5; ID., *Costituzione Apostolica Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, III, art. 8, § 1.

³⁵ FRANCESCO, *Costituzione Apostolica Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, art. 30.

³⁶ *Ivi*, VI, art. 189.

³⁷ *Ivi*, V, art. 76, § 1.

³⁸ EDUARDO BAURA (*El ejercicio de la potestad*, cit., § 2.2.) evidenzia come il ricorso alla FERIA IV non costituisca un vero doppio grado di giudizio.

³⁹ FRANCESCO, *Costituzione Apostolica Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, VI, art. 198. La funzione viene ripresa dalla normativa precedente (*Pastor bonus* art. 124; *Lex propria* della Segnatura apostolica, art. 35).

⁴⁰ Il tribunale si può trovare a giudicare una propria decisione emessa a seguito di un ricorso gerarchico nei confronti di un precedente provvedimento di natura disciplinare sulla retta amministrazione della giustizia (*Lex propria*, art. 114).

Ulteriori criticità al regolare disbrigo delle funzioni di governo possono derivare dal cumulo, non già di poteri diversi, ma di possibilità molteplici di intervento di un medesimo ufficio nelle diverse fasi di formazione, esecuzione o controllo di un determinato atto. Il pericolo di una incompatibilità tra le funzioni esercitate in momenti diversi dalla stessa istituzione curiale si può riscontrare rispetto al compito affidato alla Segnatura apostolica di definire su richiesta degli interessati gli ambiti delle rispettive attribuzioni, sia nel caso di un conflitto di competenza dei dicasteri tra di loro o con la Segreteria di Stato⁴¹, sia nel caso di un dubbio circa la competenza a ricevere un ricorso gerarchico da parte di una istituzione curiale⁴². L'intervento anticipato del Supremo Tribunale nella risoluzione delle questioni incerte o controverse attinenti ai presupposti di legittimazione dei poteri degli uffici, infatti, può condurre ad alterare il sistema delle tutele di giustizia amministrativa, nella misura in cui preclude il controllo successivo in sede contenziosa della Segnatura apostolica in ordine ai punti sui quali si è già espressa in precedenza⁴³.

Pure per il nuovo Dicastero per i testi legislativi si può configurare un problema di compatibilità tra funzioni diverse esercitate nei confronti dei medesimi atti, in merito, da un lato, alla funzione di promuovere la conoscenza e la corretta applicazione del diritto, svolta a favore non solo del romano pontefice e delle istituzioni curiali ma anche dei vescovi diocesani e degli organismi episcopali locali⁴⁴, e, dall'altro, alla funzione di giudicare circa la conformità alle leggi universali della Chiesa delle leggi e dei decreti generali emessi dai legislatori inferiori al romano pontefice⁴⁵. Qualora il Dicastero sia intervenuto in via consultiva nella fase di formazione di un testo normativo di diritto particolare, può essere compromessa l'imparzialità del giudizio che lo stesso organismo deve svolgere nel caso che successivamente quel medesimo atto sia sottoposto alla sua cognizione da parte di qualche soggetto interessato.

⁴¹ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, III, art. 22: la competenza era già prevista, ma con una diversa estensione dei soggetti coinvolti dai conflitti (PB, art. 123; *Lex propria*, art. 34, § 3).

⁴² *Ivi*, III, art. 32, § 1: questa attribuzione era delineata solo dall'art. 137, § 2 del *Regolamento generale della Curia romana* e con una formulazione parzialmente differente.

⁴³ Per una più ampia trattazione si rinvia a ILARIA ZUANAZZI, *La competenza della Segnatura apostolica a trattare le questioni relative alle attribuzioni delle istituzioni curiali: conferme e innovazioni nella costituzione apostolica Praedicate evangelium*, in corso di pubblicazione su *Ius Ecclesiae*, 35, 2023.

⁴⁴ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, V, art. 175, §§ 1-2.

⁴⁵ *Ivi*, V, art. 181.

b) L'attribuzione dell'atto all'ufficio competente

L'attuazione del sistema della vicarietà richiede la ripartizione precisa delle competenze tra i diversi uffici, in modo da poter configurare una responsabilità autonoma di ciascun ufficio nell'espletamento delle sue funzioni, tanto nei confronti degli altri uffici vicari, quanto nei confronti dell'ufficio capitale.

Nei rapporti tra le diverse istituzioni curiali i criteri di riforma mirano appunto a far rispettare le attribuzioni proprie di ciascun ufficio⁴⁶. In questo senso sono da leggere le disposizioni che prevedono il coordinamento del lavoro dei Dicasteri negli affari di competenza mista⁴⁷ o nelle questioni di interesse di più dicasteri⁴⁸, ovvero il chiarimento dell'effettiva sfera di competenza nel caso di conflitto o di dubbio⁴⁹.

Più delicata appare invece la definizione delle competenze nei rapporti tra uffici vicari e ufficio capitale, ossia il romano pontefice. La possibilità di configurare una responsabilità autonoma dell'ufficio vicario rispetto all'ufficio apicale implica la possibilità di definire con certezza a quale autorità, se l'inferiore o il superiore, sia da imputare la formazione e l'emanazione di un determinato atto. Le incertezze possono sorgere quando il superiore interviene sull'azione dell'inferiore, sostituendosi o sovrapponendo la propria autorità a quella del vicario. Per evitare tali confusioni sarebbe opportuno restringere a casi limitati gli interventi del superiore e, comunque, prevedere delle procedure o formalità specifiche da seguire per distinguere nel caso concreto se l'atto sia da imputare all'uno o all'altro. Simile regolamentazione potrebbe avere tuttavia un valore solo relativo, sia per il sistema stesso della vicarietà che fa mantenere intatte le competenze in capo all'autorità apicale, sia ancor più per la libertà di esercizio del potere di primazia pontificia che, salvi i limiti del diritto divino, non può subire restrizioni vincolanti sulla volontà del romano pontefice.

Il problema si è posto storicamente in rapporto all'uso della *confirmatio in*

⁴⁶ *Ivi*, III, art. 22 ed anche art. 3, che evidenzia lo spirito di collaborazione, di corresponsabilità e di rispetto delle competenze altrui.

⁴⁷ *Ivi*, III, art. 28, §§ 1-5. Per trattare gli affari di competenza mista si prevede anche la possibilità di istituire commissioni interdicasteriali stabili. Sul potenziamento delle forme di coordinamento tra le istituzioni curiali, si veda FERNANDO PUIG, *Coordinamento ed unità di azione della Curia romana nella costituzione apostolica Praedicate evangelium*, in *Ius Ecclesiae*, 34, 2022, pp. 435-460.

⁴⁸ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, III, art. 29, §1 stabilisce che un documento generale che tocca le competenze di più dicasteri debba essere sottoposto alla valutazione di tutti gli uffici interessati.

⁴⁹ *Ivi*, III, artt. 22 e 32, § 1.

*forma specifica*⁵⁰. Diversamente da altre forme di approvazione o conferma, quella in forma specifica modifica il valore dell'atto, in quanto lo rende equivalente ad un atto proprio del romano pontefice, con la conseguenza di sanare eventuali vizi del documento originario e di sottrarlo a qualsiasi impugnazione avanti ad autorità inferiori allo stesso romano pontefice, a meno che non sia stato concesso un espresso mandato del papa (c.d. *aperitio oris*). Di fronte a possibili distorsioni o errate interpretazioni invalse nella prassi precedente, la *Praedicate evangelium* contiene alcune disposizioni che mirano a chiarire le differenti situazioni nelle quali sia necessaria l'approvazione in forma specifica e quelle nelle quali invece è sufficiente l'approvazione in forma comune, contribuendo a distinguere meglio gli atti normativi dei dicasteri da quelli del romano pontefice, nonché a precisare la diversa efficacia giuridica.

Si ribadisce infatti il principio generale secondo il quale, in via ordinaria, le istituzioni curiali non hanno potestà legislativa e non sono legittimate a emanare leggi o decreti generali con valore di legge, né possono derogare alle prescrizioni del diritto universale, se non in casi singoli e particolari, qualora abbiano ottenuto l'approvazione in forma specifica del romano pontefice⁵¹. La norma non precisa quale sia la procedura da seguire né la veste espressiva dell'approvazione in forma specifica, rinviando presumibilmente la disciplina all'emanando Regolamento generale della Curia romana⁵², ma sembra opportuno ritenere che tale approvazione debba essere rilasciata prima dell'emanazione dell'atto, ossia al termine della procedura di formazione e dopo che il papa abbia potuto esaminare *ex certa scientia* il contenuto del provvedimento, in modo che si possa considerare un atto fatto proprio dal pontefice non solo in senso formale ma anche sostanziale.

Una regolamentazione particolare viene peraltro disposta per le pronunce del Dicastero per i testi legislativi che formulano le interpretazioni autentiche delle norme di legge. Per queste dichiarazioni si introduce la regola che devono essere approvate in forma specifica dal romano pontefice “quale supremo legislatore e interprete”⁵³. La disposizione consente di accertare meglio la natura di questi atti, in coerenza con la funzione di interpretazione autentica, che richiede di essere espressa *per modum legis* al fine di acquisire una forza

⁵⁰ VALENTÍN GÓMEZ-IGLESIAS, *Aprobación en forma específica*, nel vol. *Diccionario General de Derecho Canónico*, I, cit., pp. 431-435.

⁵¹ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, III, art. 30, analogamente a PB art. 18, § 2.

⁵² *Ivi*, III, art. 43, § 1. Nell'attuale *Regolamento generale* l'approvazione in forma specifica è disciplinata nell'art. 126.

⁵³ *Ivi*, V, art. 176.

giuridica vincolante eguale alla norma oggetto di interpretazione. Così, in virtù del suggello papale, le pronunce del Dicastero assumono il valore di leggi pontificie.

In merito invece agli altri provvedimenti emessi dalle istituzioni curiali nell'esercizio delle loro competenze ordinarie non è prevista alcuna forma di *confirmatio* pontificia, fatte salve le decisioni di maggiore importanza che devono essere sottoposte all'approvazione del pontefice⁵⁴. La norma, peraltro, non richiede che l'approvazione sia conferita in forma specifica e dato che l'imposizione della tipologia aggravata di ratifica papale non può non essere considerata una disposizione eccezionale e straordinaria rispetto alla regola generale, risulta corretto interpretare in senso stretto l'art. 31, § 2 e ritenere che prescriva la mera approvazione in forma comune. In tal modo si prefigura uno strumento di verifica che permette di controllare la conformità dei provvedimenti curiali alla volontà papale, ma non modifica l'efficacia giuridica degli atti.

In definitiva, sembra che per la disciplina della *confirmatio in forma specifica* la *Praedicate evangelium* abbia riaffermato l'impostazione del regime previgente della vicarietà circa il riconoscimento di una responsabilità autonoma dell'ufficio vicario nell'esercizio delle proprie funzioni⁵⁵. Gli atti delle istituzioni curiali, quindi, anche quelli di maggiore importanza, restano subordinati alle misure di controllo previste per le diverse tipologie di pronunce non attribuibili all'autorità personale del romano pontefice⁵⁶.

Nondimeno, la stessa costituzione apostolica adombra un altro motivo di possibile confusione nell'individuazione dell'autore dell'atto, tra ufficio vicario e autorità suprema, nel momento in cui stabilisce che il Dicastero per

⁵⁴ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, III, art. 31, § 2. Sono eccettuate le decisioni per le quali sono state attribuite all'istituzione curiale facoltà speciali e le sentenze dei tribunali della Rota romana e della Segnatura apostolica. La norma conferma la diversa attuazione della vicarietà tra l'esercizio delle attribuzioni amministrative e quello delle funzioni giudiziarie.

⁵⁵ L'auspicio è che sia stata invertita la rotta imboccata con altri recenti testi normativi che, al contrario, prevedono l'approvazione in forma specifica per tutti i provvedimenti dei dicasteri, venendo a distorcere l'uso di questa forma di coordinamento tra l'autorità vicaria e quella suprema. Sulla questione si vedano le riflessioni critiche di GERALDINA BONI (*La recente attività normativa ecclesiale: finis terrae per lo ius canonicum? Per una valorizzazione del ruolo del Pontificio Consiglio per i testi legislativi e della scienza giuridica nella Chiesa*, Mucchi Editore, Modena, 2021, pp. 195-208) in merito all'istruzione *Cor orans* della Congregazione (ora Dicastero) per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica (1° aprile 2018) nelle cui *Disposizioni finali* si stabilisce che tutte le decisioni del dicastero siano sottoposte all'approvazione in forma specifica del romano pontefice. L'uso improprio della *confirmatio in forma specifica* per sottrarre gli atti amministrativi al sindacato della Segnatura apostolica viene segnalato da GIAN PAOLO MONTINI, *L'approvazione in forma specifica di un atto impugnato*, in *Periodica*, 107, 2018, pp. 37-72.

⁵⁶ Sul sistema dei controlli si veda infra, al § 4 d).

l'evangelizzazione sia presieduto direttamente dal romano pontefice⁵⁷. Si vengono così a sovrapporre nella persona del papa due ruoli: quello di autorità apicale e quello di prefetto di una istituzione vicaria. L'intervento diretto del romano pontefice nell'attività del dicastero può compromettere la configurazione della responsabilità autonoma dell'ufficio vicario, rendendo tutti gli atti espletati nell'esercizio delle sue attribuzioni, se imputati direttamente al papa, atti della suprema potestà, quindi sottratti ai controlli previsti per gli atti delle istituzioni curiali di natura vicaria. Risulta pertanto necessario, nella futura regolamentazione del dicastero, dare norme chiare per precisare quale sia il rapporto tra il romano pontefice-prefetto e i pro-prefetti e altri organi dello stesso dicastero, cosicché, se si riesce a distinguere tra l'azione personale del papa e quella degli altri, si possa definire quale organo sia competente a emanare i singoli atti, al fine di individuare con certezza l'autore e la natura dell'atto.

c) La consonanza tra l'ufficio vicario e l'ufficio capitale

Un altro tratto specifico del sistema della vicarietà è la stretta aderenza di intenzioni e di azione tra gli uffici vicari e l'autorità capitale, che richiede a sua volta un rigoroso collegamento nell'esercizio delle funzioni. Sotto questo punto, la *Praedicate evangelium* ha indubbiamente rafforzato la necessaria consonanza tra il papa e le istituzioni curiali, come è stato evidenziato nei principi ispiratori della riforma, diretti a sottolineare la doverosa fedeltà nel servizio e la relazione di strumentalità della Curia romana al ministero petrino⁵⁸. Questa relazione stretta tra l'autorità suprema e gli uffici vicari viene articolata sotto diversi profili.

Anzitutto viene intensificato il rapporto diretto tra il romano pontefice e le istituzioni curiali, in linea con la prassi già instaurata in precedenza dal papa Francesco. Nella costituzione sono pertanto stabilite riunioni periodiche dei responsabili delle istituzioni curiali con il romano pontefice, in maniera individuale e in adunanze congiunte, per favorire un'azione concertata⁵⁹: «Al fine di favorire maggiore coerenza e trasparenza nel lavoro della curia, i capi delle istituzioni curiali vengono convocati regolarmente per discutere insieme i piani di lavoro delle singole istituzioni e la loro applicazione; per coordinare il lavoro comune; per dare e ricevere informazioni ed esaminare questioni

⁵⁷ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, V, art. 54.

⁵⁸ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, II, 1; III, art. 1.

⁵⁹ La disposizione viene espressa in forma di principio in *Praedicate evangelium*, II, n. 8 intitolato "Collaborazione tra i dicasteri", ove si dichiara che la comunione e la partecipazione sono tratti distintivi del lavoro interno alla Curia.

di maggiore importanza; offrire pareri e suggerimenti; prendere decisioni da proporre al romano pontefice»⁶⁰.

Nel senso di garantire una piena aderenza dell'operato delle istituzioni curiali alla mente del romano pontefice sono anche le disposizioni che a riguardo degli affari importanti o straordinari stabiliscono l'obbligo dei responsabili delle istituzioni curiali di comunicare previamente al romano pontefice quanto intendono intraprendere prima di compiere alcunché⁶¹. E ancora, a riguardo delle decisioni o delle risoluzioni su questioni di maggiore importanza si prescrive, come si è visto, di sottoporre l'atto all'approvazione del romano pontefice⁶².

In una prospettiva più ampia possono essere considerate modalità utili a sollecitare l'azione comune dei dicasteri tra di loro e con il romano pontefice anche le diverse forme di coordinamento nell'esercizio delle funzioni che promuovono l'adozione di decisioni concordate e condivise. In coerenza con lo stile sinodale delle attività all'interno della Curia romana, indicato tra i principi ispiratori della riforma⁶³, la costituzione prevede una serie di misure idonee ad accrescere la comunione sia all'interno dei dicasteri sia nei loro rapporti reciproci. Nella prospettiva intradicasteriale si possono ricordare le disposizioni che sottolineano la struttura collegiale dei Dicasteri⁶⁴ e che stabiliscono di tenere riunioni periodiche tra i loro membri⁶⁵, mentre nella prospettiva interdicasteriale si possono richiamare quelle che confermano la funzione generale di coordinamento tra le istituzioni curiali affidata alla Segreteria di Stato⁶⁶ e quelle che prevedono le riunioni tra i capi dei dicasteri o tra i membri dei diversi Dicasteri⁶⁷.

⁶⁰ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, III, art. 34, § 1.

⁶¹ *Ivi*, III, art. 31, § 1. Si riporta la sottolineatura che si tratta di una norma inderogabile, come già previsto in *Pastor bonus*, art. 18, § 3.

⁶² *Ivi*, III, art. 31, § 2.

⁶³ La sinodalità viene indicata da FRANCESCO come criterio ispiratore della riforma già nel *Discorso*, cit., n. 9.

⁶⁴ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, III, art. 13, § 1. Dato che la massima espressione della collegialità avviene nelle sessioni plenarie, la sua efficacia può risultare attenuata dalla previsione di una periodicità di due anni o anche di più se lo dispone l'*ordo servandus* (III, art. 26, § 3).

⁶⁵ *Ivi*, II, n. 9.

⁶⁶ *Ivi*, IV, art. 46, nell'ambito della competenza della Sezione per gli affari generali.

⁶⁷ *Ivi*, II, n. 9; III, art. 34, § 1. Il compito di convocare queste riunioni viene affidato al Segretario di Stato (art. 34, § 2). Per un pieno funzionamento del coordinamento resta da precisare la periodicità e le condizioni per la convocazione, oltre che l'efficacia delle decisioni assunte.

d) I controlli sulla correttezza dell'attività delle istituzioni vicarie

L'ultimo aspetto essenziale del sistema della vicarietà concerne il regime dei controlli. Trattandosi di uffici subordinati che esercitano attribuzioni delimitate, occorre predisporre dei controlli che assicurino (in via preventiva) e verifichino (in via successiva) tanto l'effettiva conformità degli atti dell'inferiore alla volontà del superiore, da un lato; quanto la corretta osservanza delle norme che regolano l'esercizio delle diverse competenze, dall'altro⁶⁸. Il funzionamento complessivo del sistema è dato quindi dal concorso di una serie di controlli che possono intervenire in momenti diversi dell'attività delle istituzioni curiali, essere avviati su impulso di vari soggetti e avere per oggetto ambiti o profili differenti del modo di esercizio delle funzioni.

Il quadro generale sotteso alla struttura delineata dalla *Praedicate evangelium* corrisponde in linea di massima con il regime precedente, pur con qualche significativa innovazione.

I primi controlli sono quelli che vengono compiuti nel corso della procedura di formazione dell'atto. I principali tra questi sono certamente quelli rimessi alla responsabilità dell'istituzione procedente, che è tenuta a garantire la correttezza del modo di esercitare le proprie funzioni, sia nell'accertare la competenza a occuparsi di una determinata questione, sia nell'osservare le regole predisposte per l'appropriata realizzazione dell'atto circa i tempi, i presupposti e le condizioni, sia nell'assumere la decisione più giusta e conveniente.

Ulteriori controlli sono da ricondurre all'intervento di altri soggetti nell'*iter* di perfezionamento dell'atto. In particolare quelli implicati nel rapporto di subordinazione specifica delle istituzioni curiali al romano pontefice e che conducono a prevedere, come si è visto, l'uso delle comunicazioni preventive, delle autorizzazioni, delle approvazioni e delle concessioni di facoltà speciali. Ma forme di controllo possono derivare anche dal coordinamento con altre istituzioni curiali nelle materie di interesse comune o di competenza mista. Infatti, la necessità del confronto tra più persone, la definizione di indicazioni programmatiche o soluzioni condivise che devono guidare l'operato di tutti, e la verifica della loro osservanza nelle riunioni successive o nell'attività dell'ufficio preposto al coordinamento, comportano verifiche incrociate circa la correttezza formale e la bontà sostanziale dell'attività esplicata.

⁶⁸ *Ivi*, III, art. 23: «Ciascuna delle istituzioni curiali tratta le questioni di sua competenza a norma del diritto universale e di quello peculiare della curia romana e altresì secondo le normative proprie, applicando il diritto sempre con equità canonica, avendo riguardo e attenzione per la giustizia, per il bene della Chiesa e per la salvezza delle anime».

Controlli speciali, invece, sono quelli previsti in ambiti o profili specifici dell'attività da parte di organismi appositamente deputati a svolgere funzioni di vigilanza sull'operato della Curia romana. Sotto questo profilo si osserva come la *Praedicate evangelium* abbia accresciuto e consolidato, sulla scorta dei provvedimenti precedenti che ne hanno anticipato la configurazione, l'apparato degli organismi economici titolari di poteri di supervisione e sorveglianza in ambito amministrativo ed economico-finanziario nei confronti delle istituzioni curiali⁶⁹. Altri interventi sono prescritti in linea di continuità con il regime previgente, come l'assistenza offerta dal Dicastero per i testi legislativi nella stesura dei testi a contenuto normativo, affinché siano conformi al diritto universale e corretti nella veste giuridica⁷⁰. Altri ancora sono da ricondurre alle competenze della Segreteria di stato di curare le comunicazioni ufficiali della Santa sede⁷¹ e di favorire l'armonia di azione delle istituzioni curiali, per cui viene stabilito di richiedere previamente il suo nulla osta in via generale per tutti i documenti che trattano materie afferenti alle relazioni internazionali⁷², oppure sono precisate forme diverse di consultazioni o di collaborazioni con specifici dicasteri, soprattutto negli affari che abbiano incidenza sulle relazioni internazionali⁷³.

Gli ultimi controlli, infine, avvengono dopo l'emanazione dell'atto. Anche in questa fase, in sede di autotutela nell'esercizio di funzioni amministrative le principali responsabili sono nuovamente le istituzioni curiali, in quanto possono, su iniziativa d'ufficio o su istanza di altri soggetti, correggere o revocare l'atto che abbiano riscontrato essere inopportuno o illegittimo. Altrimenti, in sede di tutela contenziosa, le persone che abbiano subito un pregiudizio possono ricorrere contro gli atti amministrativi singolari dei dicasteri e della Segreteria di stato avanti al Supremo tribunale della Segnatura apostolica, per chiedere la rimozione dell'atto giudicato contrario alla legge e la riparazione

⁶⁹ *Ivi*, VII, in particolare il Consiglio per l'economia (arrrt. 205-211), la Segreteria per l'economia (artt. 212-218), l'Ufficio del revisore generale (artt. 222-224), la Commissione di materie riservate (artt. 225-226) e il Comitato per gli investimenti (art. 227).

⁷⁰ *Ivi*, V, art. 179. La norma estende la competenza del dicastero a tutti i testi di carattere normativo.

⁷¹ La Sezione per gli affari generali cura la pubblicazione dei documenti e dà indicazioni al Dicastero per la comunicazione (PE, IV art. 47, 2° e 3°).

⁷² *Ivi*, III, art. 29, § 2. Il controllo rientra nella competenza della Sezione per i rapporti con gli stati e le organizzazioni internazionali.

⁷³ Si ricordano la consultazione previa obbligatoria da parte del Dicastero per i vescovi nella definizione delle chiese particolari (FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, V, art. 106); la collaborazione per favorire il coordinamento con il Dicastero per l'evangelizzazione (*Ivi*, V, art. 60, § 1) o con il Dicastero per la promozione dell'unità dei cristiani (*Ivi*, V, art. 145, § 2) o con il Dicastero per la cultura e l'educazione (*Ivi*, V, art. 157, § 2) o con il Dicastero per il servizio dello sviluppo umano integrale (*Ivi*, V, artt. 165, 170 e 172).

degli eventuali danni⁷⁴.

Tuttavia, al di là di questo quadro generale la regolamentazione dei controlli appare ancora imperfetta e incompleta, dal momento che non risultano pienamente definiti elementi essenziali della disciplina che consentono uno svolgimento adeguato delle molteplici forme di supervisione sull'operato della Curia romana. Manca, infatti, la precisazione delle varie procedure da seguire nell'espletamento delle diverse tipologie di attribuzioni, quale presupposto necessario per rendere concretamente praticabili i controlli successivi sul regolare esercizio delle attività. E ancora, non vengono precisate le modalità di attuazione dei controlli preventivi (tempi, requisiti e forma), la loro efficacia nei confronti dell'atto sottoposto a verifica e le conseguenze che possono derivare da una eventuale inosservanza. È probabile che una disciplina più puntuale sia demandata al Regolamento generale della Curia romana e alle norme proprie di ciascuna istituzione curiale⁷⁵, ma è importante sottolineare come la fissazione normativa di questi profili di certezza nell'ordinato adempimento delle competenze di governo costituisca una condizione essenziale per il funzionamento virtuoso dello stesso sistema della vicarietà delle istituzioni curiali.

Un altro aspetto da considerare per la possibile incidenza sull'efficacia del regime dei controlli concerne l'elasticità intrinseca alle forme di esercizio della potestà di giurisdizione nella Chiesa, in generale, e alla deconcentrazione della *plenitudo potestatis* pontificia, in particolare. Come si è visto, la ripartizione delle competenze tra uffici vicari non priva né limita in alcun modo il

⁷⁴ *Ivi* VI, art. 197, §§ 1-2. Nella formulazione della norma sono sottoposti espressamente al sindacato della Segnatura apostolica solo i dicasteri e la Segreteria di stato, mentre non si fa menzione delle altre istituzioni curiali. Dal momento che l'esclusione non sarebbe ragionevole, né coerente con gli intenti della costituzione che definisce la Segnatura "tribunale amministrativo per la curia romana" (ANTONIO VIANA, *La potestà della Curia romana*, cit., p. 562), si potrebbe ricondurre l'anomalia ad un passaggio troppo automatico tra il testo dell'art. 123, § 1 di *Pastor bonus* (che dava un significato più estensivo al termine dicasteri) e quello di *Praedicate evangelium* (che ha assunto una nozione più ristretta) (SERGIO AUMENTA, *Il concetto di «istituzione curiale» nella cost. apost. di riforma della Curia romana* *Praedicate evangelium*, in *Archivio giuridico*, 154, 2022, pp. 879-895). Peraltro, per ripristinare l'integralità del controllo del tribunale su tutte le istituzioni curiali, non pare possibile ricorrere a una interpretazione estensiva (PIETRO PAROLIN, *La Costituzione Apostolica*, cit., p. 22), ma sembra necessario un intervento correttivo del legislatore. In questo senso è intervenuta la lettera apostolica in forma di *motu proprio Munus tribunalis*, con la quale viene modificata la *lex propria Supremi tribunalis Signaturae apostolicae* del 21 giugno 2008, per adeguare la terminologia a quella della costituzione apostolica *Praedicate evangelium* (28 febbraio 2024). Così, l'art. 34, § 1 della *lex propria*, che regola la competenza di giustizia amministrativa sugli atti emessi dalla Curia romana, ha convertito la parola "dicasteri" con "istituzioni curiali" (art. 4).

⁷⁵ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, V, art. 43, § 1 rinvia al *Regolamento generale* la disciplina sul modo di procedere, mentre nel § 2 stabilisce che ogni istituzione curiale debba avere il proprio *ordo servandus*.

romano pontefice nel libero esercizio dei propri poteri, dato che può compiere direttamente i relativi atti, oppure può rilasciare deleghe puntuali⁷⁶ che conferiscono incarichi speciali a determinate persone o a commissioni costituite *ad hoc*⁷⁷. Peraltro, l'uso di concessioni straordinarie, al di fuori delle strutture prestabilite, viene a sottrarre l'adempimento del mandato al regime ordinario dei controlli sulle istituzioni curiali, in quanto i delegati sono posti in dipendenza diretta al romano pontefice e il loro operato è subordinato alla sola valutazione discrezionale dell'autorità suprema. Risulta quindi evidente come un ricorso troppo frequente a queste forme speciali di attribuzione conduca non solo a scardinare l'impianto del sistema della vicarietà su cui si regge attualmente l'apparato della Curia romana, ma anche ad accentuare l'impostazione autoritaristica della gestione del *munus petrinum*, giungendo inevitabilmente ad attenuare, se non a pregiudicare, i principi del buon governo che richiedono il rispetto della trasparenza, della prevedibilità e della legalità tanto nell'organizzazione quanto nella realizzazione delle molteplici mansioni.

5. Le premesse verso nuovi sviluppi: la responsabilizzazione del personale

Nei principi di riforma della Curia romana si trovano numerosi spunti di rinnovamento che non sono stati integralmente recepiti nelle norme della costituzione apostolica *Praedicate evangelium* in tutte le loro potenzialità e implicazioni, cosicché si può ritenere che possano condurre a ulteriori sviluppi nel futuro⁷⁸. Si pensi al principio di partecipazione comunione nei confronti delle istituzioni curiali⁷⁹, che implica conseguenze rilevanti non solo per quan-

⁷⁶ Il metodo delle investiture speciali appare più abituale nel conferimento di funzioni amministrative o disciplinari (CIC can. 137; CCEO can. 988). Il romano pontefice può tuttavia derogare anche alle ordinarie competenze giudiziarie tramite la costituzione di giudici speciali (CIC can. 1442) oppure l'estensione delle attribuzioni della Rota romana (FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, VI, art. 203, § 1, n. 4 e § 2) o della Segnatura apostolica (*Ivi*, VI, art. 197, § 3). Sulla delega di funzioni legislative (CIC cann. 30 e 135, § 2; CCEO can. 985, § 2) si vedano le considerazioni di EDUARDO BAURA, *El ejercicio de la potestad de la Curia Romana*, cit., § 2.1.).

⁷⁷ Tra le commissioni speciali istituite dal pontefice FRANCESCO, si può ricordare quella creata recentemente per la revisione del Regolamento generale della Curia romana con il *Chirografo* del 12 aprile 2022. Un organismo straordinario si può considerare anche il *coetus* ristretto, poi divenuto Consiglio di Cardinali (*Chirografo* del 28 settembre 2013), incaricato di aiutare il papa nel governo della Chiesa universale e di elaborare il progetto di revisione della normativa sulla Curia romana, poi tradotto nella costituzione *Praedicate evangelium*.

⁷⁸ Lo stesso pontefice FRANCESCO considera la riforma della Curia romana come un processo continuo di crescita (*Discorso*, cit.).

⁷⁹ «Questa vita di comunione dona alla Chiesa il volto della sinodalità; una Chiesa cioè dell'ascolto reciproco» (FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, I, 4).

to concerne la collaborazione con i vescovi e gli organismi episcopali locali, nonché al rapporto di ascolto reciproco tra istanze centrali e istanze locali⁸⁰, ma può essere portato a ulteriori sviluppi per quanto riguarda la più ampia partecipazione di tutti i fedeli⁸¹. E ancora si consideri la necessaria attenzione che la Curia romana deve prestare verso le “iniziative e proposte creative” sorte nell’esperienza della pastorale locale⁸² e che imprime alle attività dei Dicasteri una essenziale funzione promozionale⁸³.

Non essendo possibile in questa sede un esame approfondito di tutti questi possibili nuovi sviluppi, si è preferito analizzare un ambito che appare più strettamente implicato con il sistema della vicarietà e che risulta particolarmente rilevante per il perfezionamento della disciplina degli incarichi di governo nella Curia romana, vale a dire la responsabilizzazione del personale.

Tra i criteri della riforma viene sottolineata la necessità della conversione del personale addetto alle funzioni di servizio delle istituzioni curiali⁸⁴. Si evidenzia infatti come per una riforma efficace, ossia effettivamente attuata, non basti cambiare le strutture e le norme delle procedure, ma occorra indurre un cambio di attitudine delle persone nel modo di affrontare il lavoro⁸⁵, perché siano non solo idonei e capaci sotto il profilo umano e professionale per compiere i ruoli affidati, ma siano anche consapevoli dell’importanza e del significato specifico del loro servizio e siano responsabilizzati e impegnati nel compierlo al meglio.

In questo senso, la costituzione *Praedicate evangelium* indica tra i “Princi-

⁸⁰ Queste esigenze sono sviluppate in diverse disposizioni: nel dichiarare che l’opera della Curia romana è in rapporto organico con collegio dei vescovi e con i singoli vescovi e le conferenze episcopali (*Ivi*, I, 8); nell’affermare la corresponsabilità nella comunione dei pastori locali e nel promuovere una salutare decentralizzazione (*Ivi*, II, 2); nel sostenere che il servizio della Curia romana deve riconoscere e sostenere l’opera dei vescovi (*Ivi*, II, 3).

⁸¹ Questa esigenza non risulta approfondita, ma solo accennata laddove si dice che la Curia romana è al servizio della moltitudine dei fedeli. Tuttavia nell’ascolto reciproco con le realtà ecclesiali non si può non intendere tutti i fedeli. Al servizio del dialogo possono essere considerati pure gli strumenti giuridici del ricorso gerarchico (*Ivi*, III, art. 32, § 1) e del ricorso nei confronti delle norme particolari (*Ivi*, V, art. 181).

⁸² FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, II, 4.

⁸³ La funzione promozionale viene ripresa nelle competenze dei dicasteri: si veda a riguardo del Dicastero per i testi legislativi la funzione di promuovere nuove proposte di legge (*Praedicate evangelium*, V, art. 178) e lo studio del diritto canonico (*Praedicate evangelium*, V, art. 182, § 1).

⁸⁴ «... la riforma sarà efficace solo e unicamente se si attua con uomini “rinnovati” e non semplicemente con “nuovi” uomini. Non basta accontentarsi di cambiare il personale, ma occorre portare i membri della Curia a rinnovarsi spiritualmente, umanamente e professionalmente. ... Senza un mutamento di mentalità lo sforzo funzionale sarebbe vano» (FRANCESCO, *Discorso*, cit.). Nello stesso discorso si indica la conversione personale tra i criteri guida della riforma (n. 1). La necessità di una “riforma interiore” viene richiamata anche in *Praedicate evangelium*, I, 11.

⁸⁵ PIETRO PAROLIN, *La Costituzione Apostolica*, cit., pp. 20-21.

pi e criteri per il servizio della Curia romana” i requisiti soggettivi e le attitudini richieste a quanti prestano il servizio nella Curia romana: la spiritualità⁸⁶ e la integrità personale e professionale⁸⁷. Al fine di garantire il possesso e il consolidamento di questi attributi personali, nelle successive “Norme generali” si prescrive di richiedere fin dall’inizio, vale a dire dall’assunzione, l’adeguata preparazione professionale, cioè la competenza e la capacità nella materia in cui si è chiamati a prestare la propria attività⁸⁸; inoltre, si fa carico a ciascuna istituzione curiale di provvedere alla formazione permanente del proprio personale⁸⁹.

Ma, nella prospettiva più pregnante che qui interessa per le potenzialità di sviluppo future, si afferma per tutto il personale «l’impegnativo dovere di essere discepoli-missionari, mostrando esempio di dedizione, spirito di pietà, di accoglienza a quanti a essa si rivolgono e di servizio»⁹⁰. Questo dovere di dedizione e di rettitudine nel servizio⁹¹ può essere considerato la situazione deontologica basilare che fonda la responsabilità in senso soggettivo del personale della Curia romana, presupposto essenziale del sistema della vicarietà.

Mentre la responsabilità in senso oggettivo attiene ai doveri inerenti al corretto svolgimento di un determinato incarico, determinati in base alla tipologia della mansione conferita, la responsabilità in senso soggettivo si riferisce agli obblighi soggettivi che gravano su chi è titolare dello stesso incarico in base alla sua condizione personale o alla posizione giuridica nell’organizzazione gerarchica, vale a dire i doveri che derivano dall’investitura in un determinato ufficio⁹². Tuttavia, l’analisi della normativa vigente mostra la mancanza di una regolamentazione completa e organica dei profili soggettivi della responsabilità dei titolari degli uffici di governo. Invero, nei regolamenti delle istituzioni curiali redatti durante il regime precedente si possono trovare alcune disposizioni che si possono definire di natura disciplinare⁹³, in quanto regolano i

⁸⁶ FRANCESCO, Costituzione Apostolica *Praedicate evangelium*, 19 marzo 2022, II, n. 6.

⁸⁷ *Ivi*, II, n. 7.

⁸⁸ *Ivi*, III, art. 7, § 1. La verifica dell’idoneità dei candidati viene ribadita in *Praedicate evangelium*, III, art. 14, § 4, con una norma peraltro alquanto imprecisa.

⁸⁹ *Ivi*, III, art. 7, § 2.

⁹⁰ *Ivi*, III, art. 5.

⁹¹ *Ivi*, III, art. 7, § 1.

⁹² Sul tema si veda ILARIA ZUANAZZI, *La responsabilità giuridica dell’ufficio di governo nell’ordinamento canonico*, in *Ius canonicum*, 59, 2019, pp. 553-556.

⁹³ Per una ricognizione del *Regolamento generale della Curia romana* del 30 aprile 1999 e di altri regolamenti sia di organismi appartenenti alla Curia romana, sia di enti ad essa collegati, si rinvia a JAVIER CANOSA, *Il procedimento amministrativo disciplinare previsto in alcuni regolamenti vigenti nella Curia Romana*, in DAVIDE CITO (a cura di), *Processo penale e tutela dei diritti nell’ordinamento*

rapporti dei componenti o dipendenti di un determinato apparato amministrativo con la struttura di appartenenza, definendo le conseguenze doverose che sono da ricondursi alla preposizione ad un ufficio, tanto in forma positiva, con funzione prescrittiva e promozionale, quanto in forma negativa, con funzione repressiva. Si tratta nondimeno di una normativa di rango subordinato, scarsa e frammentaria, priva dell'afflato ideale e dell'ampiezza di trattazione che si ritrovano, al contrario, nella regolamentazione della responsabilità soggettiva degli apparati pubblici da parte degli ordinamenti statali⁹⁴.

Quali strumenti normativi si accentua il ricorso alla stesura di regole di comportamento con funzione propositiva, per indicare al dipendente i *boni mores* da seguire nell'espletamento delle proprie competenze. Questi "codici etici" dei dipendenti pubblici presentano aspetti di analogia con i codici deontologici delle varie categorie professionali, in quanto sono volti entrambi a definire norme con forte valenza etica, per guidare coloro che svolgono un determinato mestiere sul modo di eseguire i propri compiti, al fine di funzionizzare l'azione del singolo e far sì che corrisponda ai valori specifici di quella tipologia di lavoro, che trascendono la disponibilità individuale⁹⁵. Sul modello di questi codici etici, anche nell'ordinamento canonico è possibile, e risulta necessario, comporre in modo più articolato e organico un sistema di norme deontologiche intorno al paradigma del servizio ecclesiale. Dal momento che ogni investitura in un ufficio di governo nella Chiesa possiede una struttura intrinsecamente doverosa, in quanto è ordinata a realizzare la missione di governo ecclesiale in conformità al piano provvidenziale di Dio, a maggior ragione si deve affermare la struttura doppiamente doverosa degli incarichi assunti nelle istituzioni curiali, dato che per il sistema della vicarietà sono caratterizzati da un dovere di doppia fedeltà: alla Chiesa tutta e al ministero petrino.

Per una più efficace regolamentazione delle attribuzioni delle istituzioni curiali nel senso indicato dalla *Praedicate evangelium*, pertanto, occorre integrare le norme sulla responsabilità oggettiva con le norme sulla responsabilità

canonico, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 433-448.

⁹⁴ Negli ordinamenti statali l'applicazione della nozione di responsabilità e la sua corrispondente regolamentazione hanno raggiunto dimensioni sempre più estese e articolate, quanto meno a livello ideale-normativo, mentre dal punto di vista pratico e concreto si evidenziano persistenti difficoltà nella attuazione effettiva delle istanze garantiste, e proprio per questo la regolamentazione si fa sempre più estesa (VINCENZO CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, nel vol. FRANCESCO MERLONI, LUCIANO VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, pp. 89 ss.; FRANCESCO MERLONI, ROBERTO CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009.

⁹⁵ Si parla pertanto di norme "etiche" non perché esauriscano la loro efficacia sul piano morale, ma perché sono animate da una forte tensione etica, mirando a far interiorizzare i valori inerenti all'esercizio delle funzioni pubbliche e a costruire un *ethos* comune dei dipendenti pubblici.

soggettiva, in modo da definire gli atteggiamenti necessari a rispecchiare il dovere di dedizione e di rettitudine nel servizio richiesto al personale della Curia romana. Infatti, la disciplina della responsabilità in senso soggettivo consente, anzitutto, di rendere maggiormente consapevoli i titolari degli uffici curiali del carattere intrinsecamente doveroso del loro ministero, così da favorire l'adozione di comportamenti virtuosi non solo per il corretto svolgimento delle competenze, sotto il profilo delle condotte operative, ma anche per la buona riuscita degli obiettivi finali, sotto il profilo dei contenuti e degli effetti di quanto disposto. Inoltre, le norme deontologiche mirano a dirigere dall'interno l'adempimento delle mansioni dell'ufficio, tramite il richiamo ai doveri della coscienza di conformarsi agli *habitus* del buon governo, riuscendo così a imprimere una dimensione di doverosità anche in ambiti, come le sfere di potere discrezionale, che sfuggono normalmente alla regolamentazione delle norme della responsabilità.