

ILARIA ZUANAZZI

LA RESPONSABILITÀ
DELL'AMMINISTRAZIONE
ECCLESIASTICA

 GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Isbn 9788828826231

Estratto dal volume:

**LA RESPONSABILITÀ GIURIDICA DEGLI
ENTI ECCLESIASTICI**

a cura di
Eduardo Baura e Fernando Puig

2020

ILARIA ZUANAZZI (*)

LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIASTICA

SOMMARIO: 1. Le diverse accezioni di responsabilità. — 2. L'imputazione di situazioni giuridiche all'organizzazione amministrativa ecclesiale: questioni problematiche. — 3. L'organizzazione amministrativa come sistema ordinato di centri di imputazione. — 3.1. Evoluzione storico-giuridica e comparazione con gli ordinamenti statali. — 3.2. L'organizzazione amministrativa ecclesiale intorno al concetto di *officium*. — 4. Verso il recupero della tipicità del sistema amministrativo della Chiesa. — 4.1. Il *corpus Christi* come istituzione essenziale. — 4.2. La dimensione personale dell'autorità come servizio. — 5. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale: considerazioni conclusive. — 5.1. Il principio di responsabilità personale. — 5.2. Le diverse forme di responsabilità retrospettiva.

1. LE DIVERSE ACCEZIONI DI RESPONSABILITÀ

La nozione di responsabilità, com'è noto, può avere una pluralità di significati in vari contesti semantici⁽¹⁾. Sotto il profilo giuridico la si può definire, in termini ampi, come una condizione di imputazione di effetti

(*) Università degli Studi di Torino.

(1) Cfr. S. SCHIPANI, *Schede sull'origine del termine responsabilità (Contributo per una riflessione su problemi dell'elaborazione del concetto sistematico generale designato da tale termine)*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, I, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 885-918; M.A. FODDAI, *Sulle tracce della responsabilità: idee e norme dell'agire responsabile*, Torino, Giappichelli, 2005; EAD., *Prevenire, punire, riparare: la responsabilità personale tra diritto dello Stato e diritto della Chiesa*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica (www.statoechiese.it)» 35 (2015).

doverosi che può avere una duplice declinazione, in senso prospettico o in senso retrospettivo⁽²⁾.

Nella prima accezione, la responsabilità sorge dall'assunzione di un impegno, generalmente su base volontaria, che può avere riguardo sia a un'obbligazione unica, come nell'ipotesi della stipulazione di un negozio giuridico, sia a un insieme articolato di doveri, come nell'ipotesi dell'investitura in un incarico più complesso. L'imputazione di effetti doverosi assume in questa declinazione una proiezione attiva e rivolta al futuro, in quanto impone al soggetto vincolato di compiere tutti gli atti e di adottare tutte le misure necessarie per eseguire tale impegno e per garantire il suo esatto e completo adempimento.

Nella seconda accezione, invece, la responsabilità deriva da una situazione o da un comportamento pregressi che hanno prodotto determinate conseguenze pregiudizievoli nella sfera giuridica altrui, anche a prescindere dalla volontà del soggetto. In questa declinazione l'imputazione di effetti doverosi è connotata da una dinamica passiva e rivolta al passato, perché il responsabile è tenuto a sottostare e a rispondere, senza generalmente alcuna autonomia di scelta, alle sanzioni previste dall'ordinamento per ripristinare la giustizia.

Applicando le predette accezioni di responsabilità alla regolamentazione della funzione amministrativa nella Chiesa, si può evidenziare come l'investitura in un *officium* o in un *munus* (can. 145, § 1 CIC) produca il sorgere di una responsabilità in senso prospettico, dato che l'affidatario di attribuzioni amministrative è tenuto ad assolvere in modo corretto ed efficiente il complesso dei

⁽²⁾ I. ZUANAZZI, *La responsabilità giuridica dell'ufficio di governo nell'ordinamento canonico*, in «Ius Canonicum» 59 (2019), pp. 1-47.

doveri connessi al suo statuto funzionale. Nell'ambito di questi doveri, poi, si possono distinguere quelli che riguardano in prospettiva più oggettiva le modalità di svolgimento delle specifiche competenze ricomprese nell'incarico, per quanto concerne gli adempimenti *in procedendo* e *in decernendo*, ovvero quelli che attengono in prospettiva più soggettiva alla posizione della persona investita dell'incarico e che concernono il rispetto delle regole deontologiche di buona condotta, sia nei confronti dell'apparato istituzionale in cui sono inseriti, sia nei confronti dei destinatari dell'attività amministrativa.

L'esercizio della funzione amministrativa, invece, può dare luogo alla responsabilità in senso retrospettivo ogniqualvolta si riscontri una inosservanza dei doveri attinenti allo statuto funzionale, tanto in prospettiva soggettiva quanto in prospettiva oggettiva. L'una insorge quando risulti una trasgressione delle norme penali e disciplinari che sanzionano gli abusi più gravi nella gestione delle attribuzioni di governo, ovvero la trasgressione dei codici di comportamento prescritti in base al rapporto gerarchico o di servizio. L'altra, invece, deriva dal compimento di un atto illegittimo, per violazione delle norme *in decernendo* o *in procedendo* che tutelano la correttezza della funzione amministrativa e la salvaguardia delle situazioni giuridiche di coloro che sono investiti dall'atto. Se nella prima ipotesi l'imputazione di effetti doverosi riguarda principalmente la sfera personale del titolare dell'*officium* o del *munus*, nella seconda ipotesi le conseguenze doverose si riverberano anche in capo all'istituzione cui appartiene, tenuta a garantire la giustizia dell'amministrazione e a riparare i danni ingiustamente arrecati.

Proprio il rapporto tra effetti imputabili alla persona fisica agente e quelli imputabili all'istituzione cui appartiene pone in evidenza il problema di definire,

nelle diverse fattispecie, chi sia il soggetto cui attribuire gli effetti doverosi. La questione si presenta particolarmente complessa in rapporto all'esercizio della funzione amministrativa, in quanto non si tratta solo di ripartire le conseguenze tra le sfere giuridiche dei diversi interessati, ma, avendo riguardo all'apparato amministrativo come organizzazione di ruoli immateriali e talvolta neppure dotati di soggettività giuridica, occorre preliminarmente precisare chi possa essere considerato il centro di imputazione della responsabilità: si può fare riferimento all'ufficio, inteso come competenza stabile e personificata in un centro autonomo, ovvero bisogna riferirsi all'interezza dell'apparato istituzionale, come complesso di centri che costituiscono un insieme unitario definibile come pubblica amministrazione ecclesiastica? L'interrogativo, come si nota, va ben oltre il tema della responsabilità in senso retrospettivo e abbraccia in modo estensivo qualsiasi imputazione di atti o di effetti all'attività amministrativa, tanto quelli conseguenti ai risultati negativi, come nelle ipotesi di atti illegittimi che arrecano pregiudizio a situazioni giuridiche altrui, quanto quelli derivanti dai risultati positivi, come nelle ipotesi di atti legittimi di buona e proficua amministrazione.

2. L'IMPUTAZIONE DI SITUAZIONI GIURIDICHE ALL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA ECCLESIALE: QUESTIONI PROBLEMATICHE

Nei codici di diritto canonico non si trova alcun riferimento espresso all'Amministrazione ecclesiastica come apparato istituzionale autonomo e provvisto di propria soggettività giuridica⁽³⁾; neppure si usa il ter-

(³) Nella normativa canonica non ricorre il termine "Amministrazione"

mine organizzazione amministrativa⁽⁴⁾ per intendere una struttura unitaria che comprenda in modo complessivo l'articolazione dei diversi uffici o incarichi dotati di competenze amministrative nell'ambito o della Chiesa universale o delle Chiese particolari. Nei testi legislativi sono invece contemplate e regolate in forma generale le diverse tecniche organizzative di conferimento di attribuzioni amministrative⁽⁵⁾ e in forma specifica sono elencati i vari uffici che hanno competenze amministrative, distinguendo tra competenze proprie o vicarie. Le uniche organizzazioni complessive di uffici amministrativi che siano configurate come un apparato unitario sono la Curia romana⁽⁶⁾ e la Curia diocesana⁽⁷⁾, e le sole istituzioni di riferimento di queste strutture sono, da un lato, la Sede apostolica⁽⁸⁾ e, dall'altro, la diocesi⁽⁹⁾.

La constatazione dell'assenza di una previsione distinta dell'organizzazione amministrativa pare abbastanza ovvia, solo che si consideri come nell'ordinamento di governo della Chiesa non sia possibile una di-

zione" per ricomprendere in forma unitaria il complesso delle autorità amministrative, ma viene adibita l'espressione "autorità" per indicare in senso generico e indistinto i titolari di competenze di governo, ovvero viene utilizzata la denominazione specifica di una determinata autorità (Ordinario, Dicastero, ecc.).

(4) Nemmeno il termine "organo" viene impiegato per designare gli uffici con competenze di giurisdizione o di rappresentanza degli enti giuridici, ma, come si è detto nella nota precedente, si ricorre unicamente alla nozione di "autorità".

(5) Ufficio (can. 145, § 1 CIC); delega (can. 137, § 1 CIC); facoltà abituali (can. 132 CIC), supplenza di giurisdizione (can. 144, § 1 CIC), ecc.

(6) Can. 360 CIC.

(7) Can. 469 CIC.

(8) Can. 361 CIC.

(9) Can. 369 CIC.

visione dei poteri di giurisdizione tra uffici distinti, in quanto nelle autorità di vertice della Chiesa universale e delle Chiese particolari, in virtù del mandato divino e della successione apostolica, si trovano concentrate tutte le attribuzioni di regime. Se anche si possano distinguere sotto il profilo materiale e formale le differenti potestà di governo⁽¹⁰⁾, non sarebbe possibile adottare un sistema di ripartizione che si basi sulla loro separazione dal punto di vista soggettivo, ossia delle cariche deputate, quanto meno nei ruoli apicali. L'organizzazione amministrativa non può quindi essere configurata come una articolazione indipendente del potere esecutivo e della funzione amministrativa, dato che risulta strettamente connessa con l'organizzazione costituzionale di tutti i poteri e le funzioni di giurisdizione.

Fatta salva questa precisazione, la dottrina canonica ritiene ugualmente utile ricorrere alla locuzione verbale "organizzazione amministrativa o ecclesiastica" per intendere in modo globale e unitario il complesso dei fattori (soggettivi, materiali, formali e funzionali) che compongono la struttura istituzionale della Chiesa adibita alla gestione della funzione amministrativa⁽¹¹⁾. Del resto, non si può non rilevare come l'evoluzione storica dell'ordinamento canonico abbia condotto gradualmente a una sempre maggiore ampiezza e complessità delle molteplici attività in cui si articola la missione

⁽¹⁰⁾ Can. 135, § 1 CIC.

⁽¹¹⁾ Cfr. J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Milano, Giuffrè, 1989; E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano, Giuffrè, 1994; J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano, 1997; J. MIRAS - J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma, Edusc, 2009²; C.J. ERRÁZURIZ M., *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa, I, Introduzione. I soggetti ecclesiali di diritto*, Milano, Giuffrè, 2009; A. VIANA, *Organización del gobierno en la Iglesia según el derecho canónico latino*, Pamplona, Eunsa, 2010³.

ecclesiale, comportando, di conseguenza, la progressiva distribuzione delle attribuzioni tra diversi centri e la specializzazione degli stessi in competenze distinte le une dalle altre. L'organizzazione delle funzioni risulta quindi una realtà necessaria per un ordinamento generale, tanto da dover predisporre le norme e le figure giuridiche adeguate a garantire una gestione certa e ordinata.

Per una migliore realizzazione del sistema organizzativo, la maggioranza dei commentatori ritiene di poter richiamare nozioni, concetti e metodi operativi elaborati dalla giuspubblicistica degli ordinamenti statali. Pur sottolineando le dovute distinzioni per le tipicità specifiche dei rispettivi sistemi giuridici, questa dottrina li ritiene comunque degli strumenti logico-formali e tecnico-giuridici di valore comune e quindi idonei a razionalizzare, qualificare e ordinare gli istituti canonistici nella loro struttura e nelle dinamiche di funzionamento⁽¹²⁾.

Quantunque il tema dell'organizzazione amministrativa del governo ecclesiale come oggetto di una speciale disciplina scientifica sia stato sviluppato in epoca relativamente recente, con la stesura di manuali appositamente dedicati⁽¹³⁾, il riferimento alle definizioni teoriche e alle tecniche organizzative della giuspubblicistica secolare, per compararle con gli sviluppi della tradizione canonistica, nell'alternanza tra distinzione e assimilazione,

⁽¹²⁾ Una posizione critica contro la "modellizzazione" del diritto amministrativo canonico su quello statale viene invece sostenuta da P. GHERRI, *Introduzione al diritto amministrativo canonico. Fondamenti*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 263-302.

⁽¹³⁾ Si vedano gli autori citati nella nota 11, in particolare i manuali di Arrieta e di Viana dedicati appositamente allo studio dei sistemi di organizzazione. Anche negli ordinamenti statali lo studio giuridico dell'organizzazione si è sviluppato solo dalla seconda metà del secolo scorso (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1993³, p. 96).

risulta anche più risalente. Ancora sotto il vigore del codice piano-benedettino, nel quale l'amministrazione non era neppure considerata una funzione concettualmente e giuridicamente autonoma tra le attribuzioni di governo, e in contemporanea con il dilatarsi, invece, negli ordinamenti secolari dell'organizzazione amministrativa degli Stati e dello studio del diritto pubblico, la dottrina canonistica ha esteso all'ordinamento della Chiesa discussioni teoriche emerse nella giuspubblicistica⁽¹⁴⁾. Nel passaggio, poi, dal vecchio al nuovo codice, il confronto in dottrina sull'opportunità di recepire principi, concetti o istituti dei sistemi statali di organizzazione delle pubbliche funzioni si ripresenta con maggiore intensità, di fronte al progetto legislativo di introdurre regole specifiche per disciplinare l'esercizio dell'attività amministrativa nella Chiesa.

Com'è noto, gran parte delle riforme prospettate non hanno trovato accoglimento nel testo codiciale definitivamente promulgato, in particolare le norme attinenti alla giustizia amministrativa, ma è indubbio che nell'impostazione del modo di regolare la distinzione dei poteri di governo e l'esercizio dell'attività amministrativa la nuova normativa abbia accolto i postulati sostenuti dalla maggioranza della dottrina che indicavano nel sistema degli ordinamenti statali a diritto amministrativo il modello giuridico da seguire⁽¹⁵⁾. Tale influenza appare tuttavia meno evidente sotto il profilo

⁽¹⁴⁾ Si veda il dibattito illustrato *infra* § 3.2.

⁽¹⁵⁾ In particolare, si ricorda la distinzione dei tre poteri di governo, il principio di legalità nell'esercizio della funzione amministrativa, l'impostazione autoritaristica dell'atto amministrativo come atto imperativo unilaterale, la tutela dei diritti contro gli atti amministrativi. Su tutte queste problematiche si rinvia a I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 231-678.

delle norme sulle strutture organizzative, dato che, come si è visto, i codici non adottano una terminologia diversa per gli istituti tradizionali e oltre all'abolizione del sistema beneficiale⁽¹⁶⁾ e all'attribuzione di personalità giuridica agli enti istituzionali (Chiese particolari e parrocchie)⁽¹⁷⁾ non introducono modifiche rilevanti che possano essere interpretate come una recezione di concetti e categorie giurispubblicistiche.

Nondimeno, un cambiamento importante e significativo c'è stato, sebbene non per imitazione degli ordinamenti secolari, bensì per la rinnovata lettura dell'assetto costituzionale della Chiesa, avviato dalla riflessione magisteriale del Concilio ecumenico Vaticano II. Si sottolinea in particolare la rinnovata lettura della istituzione divina della Chiesa e dell'articolazione dei ministeri all'interno della sua struttura costituzionale, definita corpo di Cristo⁽¹⁸⁾. Invero, come non mancano di rilevare tutti i contributi dottrinali sull'argomento, l'insegnamento conciliare che ha dettato i principi ispiratori della nuova normativa ha segnato il passaggio da una visione personalistica dell'organizzazione delle autorità di governo come gerarchia di persone (*series personarum*), che rivestono una posizione di preminenza in quanto titolari della potestà d'ordine e quindi depositarie, o potenzialmente capaci di diventarlo, anche della potestà di giurisdizione, a una visione più istituzionale come organizzazione di funzioni (*series munerum vel of-*

⁽¹⁶⁾ Cann. 1272 e 1274 CIC.

⁽¹⁷⁾ Cann. 373; 515, § 3 CIC.

⁽¹⁸⁾ CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, costituzione dogmatica *Lumen gentium*, n. 18. S. DIANICH-S. NOCETI, *Trattato sulla Chiesa*, Brescia, Queriniana, 2015³; AA.VV., *Commentario ai documenti del Vaticano II*, 2, *Lumen gentium*, a cura di S. Noceti e R. Repole, Bologna, Dehoniane, 2015; S. DIANICH, *Diritto e teologia. Ecclesiologia e canonistica per una riforma della Chiesa*, Bologna, Dehoniane, 2015.

ficiorum), che vengono distribuite tra più centri precostituiti di competenza, dei quali possono essere titolari i soggetti ritenuti idonei dall'ordinamento⁽¹⁹⁾. Secondo questa prospettiva, dunque, l'*ordo clericorum* non costituisce più la linea esclusiva di organizzazione dei poteri di governo, bensì una linea interna a una organizzazione più ampia. Viene quindi mantenuta la correlazione intrinseca tra le diverse espressioni della *potestas sacra* (*potestas iurisdictionis* e *potestas ordinis*), ma, nel contempo, viene riconosciuta la capacità dei fedeli laici, in virtù del sacerdozio comune, di essere titolari di quegli uffici o incarichi per i quali non si preveda come requisito essenziale l'aver ricevuto l'ordine sacro in uno specifico grado.

Una impostazione oggettivizzata delle competenze di governo può certamente agevolare l'uso di concetti e di istituti tratti dagli ordinamenti statali, alla stregua di formule o soluzioni tecnico-giuridiche adeguate a tradurre la distribuzione delle funzioni tra centri autonomi e stabili di imputazione, distinti dalla successione dei diversi soggetti che ne sono i titolari. Ma una lettura ristretta alla sola organizzazione formale rischia di non potersi conciliare o di lasciare comunque nell'ombra la dimensione più profonda della Chiesa come *mysterium salutis*, che implica la partecipazione personale dei componenti il popolo di Dio alla missione di salvezza, distribuita secondo le diverse vocazioni specifiche e ordinata secondo le distinte ma interconnesse articolazioni della comunione all'interno del corpo di Cristo. Se si separa l'interpretazione dell'organizzazione amministrativa dalla conformazione ontologica dei ministeri ecclesiali, può risultare difficile comprendere la tipicità del

⁽¹⁹⁾ J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., pp. 172-185.

modo di concepire e di regolamentare la ripartizione e lo svolgimento delle attribuzioni di governo nella istituzione ecclesiale.

3. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA COME SISTEMA ORDINATO DI CENTRI DI IMPUTAZIONE

3.1. *Evoluzione storico-giuridica e comparazione con gli ordinamenti statali*

L'analisi dello sviluppo storico delle organizzazioni istituzionali mostra come ogni costruzione giuridica debba essere interpretata all'interno del quadro culturale in cui è stata elaborata o in cui è stata successivamente recepita. Si tratta infatti di nozioni storiche e, come tali, relative ai presupposti ideologici e alle strutture giuridiche in cui si sono formate o in cui sono state applicate, e non possono essere assunte a dogmi o concetti universali validi in ogni tempo e in ogni luogo. Ciò vale a maggior ragione per i concetti relativi alle amministrazioni pubbliche, le quali, nella loro origine e nel sistema di regolamentazione, hanno sempre risentito del modo in cui venivano impostati i rapporti di potere all'interno delle diverse forme di Stato⁽²⁰⁾. Occorre pertanto astenersi dall'usare dogmatismi astratti e impostare correttamente i rapporti di comparazione tra l'ordinamento canonico e gli ordinamenti secolari, per evi-

⁽²⁰⁾ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, cit., p. 8: «le nozioni e i concetti relativi alle amministrazioni pubbliche non sono nozioni o concetti universali, validi in ogni tempo e in ogni luogo; sono invece *nozioni storiche*, nate dalla realtà dei gruppi, per rispondere a bisogni e ad istanze degli uomini componenti i gruppi, inserite quindi nel vivo delle contese fra gruppi e pertanto con una propria teoricità e una propria realtà insieme».

tare trasposizioni automatiche di concetti, categorie o interi istituti dai secondi al primo⁽²¹⁾.

Negli Stati moderni, infatti, si sono succeduti o combinati diversi sistemi o modelli di regolamentazione della pubblica amministrazione, sia per il passaggio tra diverse forme o regimi⁽²²⁾, sia per le differenze connesse allo sviluppo delle distinte tradizioni giuridiche⁽²³⁾. Le forme e i metodi di organizzazione delle istituzioni pubbliche adottati nei diversi sistemi risentono pertanto inevitabilmente dei presupposti ideologici e normativi di ciascun regime, tanto che difficilmente possono essere considerati alla stregua di meri strumenti tecnico-giuridici, con valore assoluto e universale. Per recepire quindi nell'ordinamento canonico le nozioni o le soluzioni giuridiche elaborate negli ordinamenti secolari occorre prima valutare la loro compatibilità con i fondamenti specifici della funzione di governo nella Chiesa e, in secondo luogo, considerare le modalità migliori di applicarle per realizzare i fini specifici della missione di salvezza ecclesiale.

Sotto questo profilo può risultare interessante analizzare come si siano evolute le formule organizzatorie⁽²⁴⁾ negli apparati amministrativi degli Stati moderni,

(21) Sulla comparazione tra ordinamento canonico e ordinamenti secolari in merito alla disciplina della funzione amministrativa, si rinvia a I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., pp. 231-353.

(22) Si pensi al passaggio tra Stato assoluto, Stato liberale e Stato democratico-sociale.

(23) Si ricorda la distinzione tra gli Stati dell'Europa continentale che hanno adottato un sistema c. d. di diritto amministrativo speciale e gli Stati della tradizione di *common law* (Inghilterra e Stati Uniti) che si ispirano a un sistema di diritto comune. Per un'analisi dei diversi sistemi, si veda M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, Il Mulino, 2019.

(24) La nozione "formula organizzatoria" costituisce una sintesi verbale per intendere l'insieme dei precetti, comprensivi tanto dei principi

con particolare attenzione, per quanto concerne il tema della responsabilità, al fenomeno della personalizzazione dell'amministrazione pubblica e alle modalità di funzionamento dei centri di imputazione.

L'organizzazione amministrativa, com'è noto, si è consolidata nell'ambito della formazione dello Stato moderno, di cui costituisce un fattore costitutivo, essendo divenuta partecipe di una parte dei poteri pubblici. Nelle prime configurazioni costituiva l'apparato servente del sovrano, monarca o altra figura di capo di Stato, ed era composto da incaricati che su suo mandato fiduciario svolgevano un complesso di attribuzioni sotto il suo diretto controllo⁽²⁵⁾. Si venne così progressivamente a plasmare un corpo speciale di funzionari e di agenti, con mansioni più esecutive, alle dipendenze del sovrano, che agivano in rappresentanza dell'autorità suprema sulla base di regole speciali che sottraevano la loro attività dall'osservanza del diritto comune e dal controllo delle corti giudiziarie. Con l'affermarsi dei regimi monarchici assolutistici, poi, si vennero ad ampliare i servizi gestiti direttamente dal sovrano e, di conseguenza, si giunse ad espandere e rafforzare il potere dell'apparato regio che copriva il proprio operato sotto l'autorità della corona e rappresentava una sorta di struttura impersonale che fungeva da intermediaria tra il re e il popolo⁽²⁶⁾.

quanto delle norme attuative, che in un determinato ordinamento regolano i rapporti organizzatori dei pubblici poteri (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, cit., p. 107).

⁽²⁵⁾ B. SORDI-L. MANNORI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001, pp. 46-56; 102-109; A. PADOA-SCHIOPPA, *Italia ed Europa nella storia del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 373-396.

⁽²⁶⁾ Sintomatico di questa situazione di preminenza e centralità dell'amministrazione nella monarchia assoluta è il sorgere proprio in Francia, verso la fine del XVIII secolo, del vocabolo *bureaucratie*, nella duplice ac-

La fine dello Stato assoluto e l'avvento dello Stato rappresentativo, in particolare dello Stato ispirato ai principi del liberalismo, comportò un salto qualitativo fondamentale nella struttura dell'amministrazione, in quanto il complesso degli incarichi adibiti allo svolgimento delle attribuzioni amministrative non costituiva più un apparato domestico della corona, ma divenne una parte dell'assetto istituzionale dello Stato, concepito come un ente unitario titolare di tutte le potestà pubbliche⁽²⁷⁾. All'autorità personale del sovrano si sostituisce l'autorità impersonale e astratta dello Stato, al quale viene applicata la categoria di origine pandettistica della persona giuridica immateriale⁽²⁸⁾. Anche l'organizzazione amministrativa si formalizza in apparato pubblico adibito all'esercizio del potere esecutivo dello Stato, in posizione subordinata agli organi politici di governo, e la sua struttura viene articolata in modo oggettivo e impersonale con la ripartizione stabile e permanente delle diverse attribuzioni a complessi distinti di uffici. Per ogni ufficio viene predefinita una specifica sfera di com-

cezione, in senso negativo, di notevole incremento degli uffici, e, in senso positivo, di partecipazione degli stessi al potere decisionale (M.S. GIANINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 35).

⁽²⁷⁾ Si vedano, con uno sguardo più attento alla realtà italiana: M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2 (1988); G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 10 (1995), pp. 513-525; F.G. SCOCA, *La pubblica amministrazione e la sua evoluzione*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino, Giappichelli, 2011², pp. 3-19.

⁽²⁸⁾ Per una storia dell'evoluzione del concetto di persona giuridica dal diritto romano all'epoca contemporanea, si veda R. ORESTANO, *Il «problema delle persone giuridiche» in diritto romano*, Torino, Giappichelli, 1968, pp. 7-78.

petenza, intesa come misura delle attribuzioni assegnate all'esercizio di quell'ufficio.

La strutturazione astratta dell'autorità, riferita a un ente immateriale, peraltro, implicava la spersonalizzazione del soggetto che agiva in nome dell'ufficio. Invero, secondo la corrente dottrinale che concepiva in senso realistico i presupposti di esistenza della persona giuridica, il complesso unitario poteva manifestare la propria volontà ed era capace di agire attraverso gli uffici che svolgevano nei suoi confronti la stessa funzione degli organi per il corpo umano. Su queste basi ideologiche si venne a consolidare la teoria c. d. organica che interpretava il rapporto tra l'ufficio e l'ente di appartenenza come una doppia immedesimazione: della persona fisica preposta all'incarico con la competenza dell'ufficio-organo, da un lato, e dell'ufficio-organo con l'ente di appartenenza, dall'altro⁽²⁹⁾. Diversamente dal rapporto di rappresentanza, in cui sono mantenute distinte le identità soggettive del rappresentante e del rappresentato, nell'immedesimazione organica vi è un unico soggetto che agisce. Così, mentre il rappresentante agisce per conto del rappresentato ma in nome proprio, per cui resta responsabile dell'atto compiuto e ne imputa al rappresentato solo le conseguenze giuridiche, colui che è preposto all'ufficio-organo agisce in nome dell'ente, per cui all'apparato istituzionale di appartenenza sono ricondotti non solo gli effetti ma la condotta stessa dell'agente.

⁽²⁹⁾ La nozione di organo è stata tuttavia fortemente dibattuta. Per quanto concerne la struttura, la discussione verteva su chi dovesse essere considerato "organo": se fosse l'ufficio in sé oppure la persona fisica incaricata nell'ufficio, ovvero ancora entrambi. Inoltre, si discuteva se l'organo potesse avere o meno personalità giuridica o avesse un'altra specie di soggettività (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 144-147).

Questa impostazione giuridica dei rapporti tra l'individuo fisico e la carica ricoperta era motivata dall'esigenza di offrire una maggiore garanzia alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive di coloro che instauravano rapporti con le istituzioni pubbliche, in quanto gli stessi avrebbero potuto rivolgersi direttamente all'autorità in nome della quale l'agente aveva operato per chiedere la soddisfazione degli interessi lesi dall'atto. D'altro canto, l'imputazione all'ente astratto dell'intero comportamento dell'agente veniva a deresponsabilizzare l'individuo fisico che concretamente aveva esercitato le funzioni inerenti alla competenza dell'ufficio, dato che non rispondeva di fronte ai terzi, ma solo eventualmente nei confronti del superiore gerarchico o dell'ente di appartenenza, del modo in cui aveva gestito l'attività e dei risultati conseguiti.

La conformazione astratta e impersonale dell'autorità amministrativa non cambia successivamente quando la giuspubblicistica teorizza lo sdoppiamento delle figure soggettive dello Stato, distinguendo tra Stato-ordinamento, produttore di norme, e Stato-apparato, destinatario delle norme e soggetto giuridico che può essere parte nelle relazioni intersoggettive, ma, anzi, le nuove concezioni istituzionalistiche fanno emergere la rilevanza giuridica dell'organizzazione amministrativa come ordinamento giuridico speciale, distinto dall'ordinamento generale e dotato di un proprio potere normativo. L'amministrazione pubblica giunge così a essere modellata come un apparato autonomo del potere esecutivo, strutturato come un corpo a sé, separato dagli altri poteri dello Stato, in forza del principio della divisione dei poteri, ma separato anche dallo Stato-comunità.

Quanto all'assetto organizzativo, nella fisionomia originaria dello Stato liberale l'amministrazione si presentava come un apparato accentrato e unitario, dato che

l'intera organizzazione era riferita gerarchicamente allo Stato-persona, mentre pochi erano gli enti autonomi. Anche sotto il profilo delle strutture, pertanto, l'amministrazione costituiva un corpo compatto, diretto e controllato dagli organi centrali di governo; un modello che poteva risultare efficiente se si considera la limitatezza delle incombenze pubbliche gestite dallo Stato. Tale conformazione era destinata tuttavia a cambiare con l'avvento della forma dello Stato democratico e poi ancora di quello sociale, che promuovono sia l'ampliamento delle funzioni e dei servizi assegnati all'amministrazione pubblica, sia il riconoscimento di una maggiore autonomia alle realtà locali⁽³⁰⁾. Si sviluppa pertanto un processo graduale di riforma, in corso ancora oggi, che porta alla dilatazione delle strutture amministrative, da un lato, e alla diversificazione dei modelli organizzativi, dall'altro: si passa quindi da un sistema unificato e semplificato a un sistema pluricentrico e multiforme.

L'amministrazione pubblica, infatti, non è più centrata sull'apparato unitario dello Stato, ma consta di una pluralità di apparati che fanno capo a numerosi enti pubblici, tra loro molto diversi nelle funzioni e nell'assetto organizzativo⁽³¹⁾, i quali, avendo soggettività autonoma, formano corpi amministrativi a se stanti. La struttura di questi apparati⁽³²⁾ può risultare più o meno

⁽³⁰⁾ Ragioni dell'ampliamento dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche furono sia motivi di efficienza, per assicurare una migliore ripartizione delle competenze, sia esigenze di partecipazione democratica, per favorire un collegamento più stretto tra l'amministrazione e le comunità titolari degli interessi da curare.

⁽³¹⁾ Enti locali, enti ausiliari o enti strumentali: sulla varietà di tipologie degli enti pubblici si veda E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011¹³, pp. 70-129.

⁽³²⁾ Con il termine "apparato" la dottrina intende « un aggregato di diversi elementi, persone e mezzi materiali, che formano un insieme indivi-

complessa, tanto che la dottrina distingue tra organizzazioni unitarie o compatte e organizzazioni disaggregate⁽³³⁾. Le prime sono costituite da una molteplicità di uffici, talvolta articolati in uffici centrali e uffici periferici, che restano però inquadrati in un centro di riferimento unitario. Le seconde, invece, sono formate da strutture organizzative tra loro differenziate, in quanto ciascuna è titolare di proprie attribuzioni ed è composta da propri organi e uffici preposti all'esercizio delle attività che sono imputate direttamente alla struttura e non all'ente di riferimento⁽³⁴⁾.

Come si nota, le strutture delle organizzazioni disaggregate, pur facendo parte di un ente unitario, agiscono in proprio nello svolgimento delle rispettive funzioni, per cui risultano godere di soggettività giuridica, nonostante non abbiano personalità giuridica. La dottrina denomina con il termine di "strutture compiute" questa tipologia di apparati che fanno capo a una organizzazione più ampia dotata di personalità giuridica, ma che operano attraverso propri organi, sia centrali che periferici, e che imputano a se stesse gli atti e gli effetti rile-

dualizzato e identificato in relazione ad un obiettivo da perseguire o ad uno o più compiti da svolgere, e pertanto distinguibile da altri per la funzione svolta. ... Quanto agli "apparati amministrativi" (spesso chiamati anche "organizzazioni amministrative") gli elementi basilari costitutivi sono tre: le persone, le cose, i compiti; le cose sono utilizzate dalle persone che vi operano per svolgere determinati compiti, direttamente o strumentalmente utili alla cura degli interessi dei cittadini» (D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2016⁸, p. 297).

⁽³³⁾ M. D'ORSOGNA, *Le strutture organizzative*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, cit., pp. 54-56.

⁽³⁴⁾ L'organizzazione dello Stato, per esempio, è disaggregata: pur essendo una persona giuridica unitaria è composto all'interno da più strutture organizzative, i Ministeri, a loro volta composti da organi centrali e periferici. Per coordinare le diverse strutture all'interno dell'ente sono predisposte apposite strutture di raccordo.

vanti per l'ordinamento generale. Tali strutture si possono riscontrare tanto come articolazioni delle organizzazioni disaggregate, quanto come strutture collegate alle organizzazioni compatte⁽³⁵⁾.

Queste forme organizzative evidenziano un fenomeno di portata più generale, che riguarda le modalità di riconoscimento della soggettività giuridica delle strutture amministrative. Gli ordinamenti attuali non ritengono più, come si è visto, che l'assunzione della veste formale di persona giuridica sia l'unico modo per individuare un ente giuridico, ma prevedono una pluralità di tipi di "figure soggettive"⁽³⁶⁾, riconosciute come centri autonomi di riferimento di situazioni giuridiche in grado di agire in modi giuridicamente rilevanti. Infatti, nello sviluppo della teorica relativa ai soggetti di diritto, il prevalere di concezioni di stampo oggettivo e normativo ha posto in luce come non sia necessaria l'erezione in persona giuridica perché un centro di interessi possa essere riconosciuto in grado di agire, imputando a se stesso gli atti e gli effetti giuridicamente rilevanti, in quanto l'ordinamento positivo può riconoscere tale attitudine a tipologie distinte di figure soggettive⁽³⁷⁾. La

⁽³⁵⁾ Le strutture compiute possono anche avere, ma non necessariamente, personalità giuridica. Qualora abbiano personalità giuridica, si può distinguere tra il piano della soggettività giuridica, sul quale si riscontrano due o più persone giuridiche, e il piano della organizzazione, nel quale esiste una sola organizzazione complessa e articolata (M. D'ORSOGNA, *Le strutture organizzative*, cit., p. 56).

⁽³⁶⁾ «Chiamiamo "figura soggettiva" qualsiasi entità soggettiva riconosciuta in un ordinamento giuridico» (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 119). La dottrina usa anche denominazioni diverse, come quasi-soggetti o personalità imperfette. Possono essere organi (per i quali si parla anche di organi-persona) o enti di fatto.

⁽³⁷⁾ Viene data una impostazione diversa al problema della capacità di agire degli enti immateriali, che era risolta dal precedente orientamento realistico con la teoria dell'organo, dal momento che si sottolinea come si

differenza tra le molteplici figure consiste, in definitiva, nella diversità del tipo di imputazione prevista dal diritto, con riguardo sia al grado, totale o parziale, sia alle conseguenze, di attività o di risultato: mentre nella figura della persona giuridica l'azione attraverso i propri organi determina una imputazione totale dell'intera fattispecie all'ente, nelle altre figure gli effetti possono essere diversi a seconda della loro struttura e dei rapporti che li legano all'agente.

Una classificazione delle diverse figure soggettive, con le diverse modalità di imputazione, mostra, accanto alla persona giuridica, due tipologie principali: il *munus* o ufficio in senso soggettivo e l'*officium* o ufficio in senso oggettivo⁽³⁸⁾. Queste due figure vengono fatte risalire alle forme più antiche di organizzazione previste nel diritto romano, per il *munus*, e nel periodo medioevale, per l'*officium*. In realtà, se anche qualche germe possa essere ricondotto a epoche precedenti, l'inquadramento dogmatico e normativo nell'assetto amministrativo degli Stati attuali comporta una configurazione degli istituti significativamente diversa da quella prevista nei regimi più antichi, come traspare dalla stessa pretesa di sistematizzare e di uniformare in categorie astratte figure che nella concezione realistica romana e medioevale restavano strutturalmente differenti, in quanto strettamente connesse al substrato materiale.

Nel modo in cui viene inteso negli ordinamenti attuali, il *munus* o ufficio in senso soggettivo consiste in

possa parlare di capacità di agire in senso proprio solo in riferimento alla persona fisica, mentre per gli enti immateriali si deve ricorrere più correttamente alla nozione di "attitudine all'imputazione", intesa come riferibilità al soggetto delle conseguenze giuridiche prodotte dall'azione propria o altrui (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 123).

⁽³⁸⁾ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 127-140.

una funzione formalmente affidata ad un determinato soggetto⁽³⁹⁾ che la deve svolgere in nome proprio ma per conto della collettività o della struttura pubblica cui appartengono gli interessi da curare. In questa figura soggettiva, quindi, si realizza l'ipostasi dell'attività diretta ad adempiere la funzione, che viene attribuita, con tutte le situazioni giuridiche ad essa connesse, al titolare del *munus*, ma che viene tenuta distinta dalla sua sfera giuridica personale. Il meccanismo dell'imputazione delle conseguenze al *munus* avviene secondo il metodo della rappresentanza di interessi altrui, per cui le attività compiute dall'agente, se constano di atti giuridicamente rilevanti, sono riferite al *munus*, mentre i risultati sono attribuiti alla collettività o alla struttura pubblica per cui agisce. Si tratta quindi di una carica personale, strettamente legata all'identità dell'affidatario, che viene a cessare nel momento della decadenza o della scomparsa del soggetto che la detiene⁽⁴⁰⁾.

L'*officium* o ufficio in senso oggettivo, invece, costituisce lo strumento attraverso il quale una collettività priva di personalità giuridica, cosiddetto ente di fatto, può agire in modi giuridicamente rilevanti. In questa figura soggettiva il complesso delle attribuzioni inerenti alla funzione acquistano rilevanza oggettiva come entità distinta dal soggetto cui viene conferito. Diversamente dal *munus* in senso soggettivo, quindi, ciò che viene ipostatizzato in forma astratta non è solo l'attività, ma

(39) Il soggetto titolare del *munus* può essere sia una persona fisica, sia una persona giuridica, di diritto privato o di diritto pubblico; la funzione affidata consiste spesso nello svolgimento di attività tecniche o professionali ausiliarie alla funzione amministrativa (M. D'ORSOGNA, *Le strutture organizzative*, cit., p. 40).

(40) Non c'è continuità nell'attività connessa alla funzione, perché gli atti del predecessore non sono vincolanti per il successore.

l'insieme aggregato delle competenze e dell'apparato organizzativo che servono allo svolgimento della funzione. In tal modo l'ufficio costituisce un centro di riferimento stabile e permanente, indipendente dalla continuazione o cessazione dalla carica dell'individuo ad esso preposto, tanto da poter continuare ad agire anche durante la vacanza del titolare. L'entificazione dell'ufficio comporta inoltre che all'ufficio stesso sia attribuita non solo la titolarità della funzione, ma anche degli interessi che sono l'oggetto di cura della funzione ad esso conferita. Diversamente dal *munus*, pertanto, l'*officium* agisce sia in nome proprio, sia per conto di interessi propri. Di conseguenza, l'attività svolta, con tutte le conseguenze giuridiche, viene imputata direttamente all'*officium*, mentre all'ente di fatto sono riferiti solo in via secondaria i risultati finali.

Dalle nozioni sopra riferite di *munus* e di *officium*, come centri di imputazione di situazioni giuridiche, va tenuta distinta un'altra accezione di ufficio in senso funzionale, che è stata elaborata dalla scienza dell'amministrazione e che si riferisce non al piano della soggettività giuridica degli enti pubblici, ma a quello dell'articolazione dell'organizzazione amministrativa, intesa come distribuzione razionale di compiti diversificati tra una pluralità di centri di lavoro. In questa prospettiva, l'ufficio risulta la predeterminazione oggettiva e in astratto di un servizio o attività lavorativa, affidata a più persone fisiche⁽⁴¹⁾ con il supporto materiale di determinati mezzi, da svolgere in modo coordinato e combinato con le attività degli altri centri di lavoro tra i quali sono

(41) Diverse sono le persone incardinate nell'ufficio che prestano servizio nella struttura. Rispetto agli altri addetti riveste un ruolo preminente il titolare dell'ufficio, che dirige il lavoro e ne è responsabile nei rapporti con gli altri uffici.

distribuite le funzioni di un medesimo ente⁽⁴²⁾. L'ufficio in senso funzionale viene quindi a indicare l'unità strutturale elementare o di base di ogni apparato organizzativo stabile, quale che sia la forma soggettiva della struttura di appartenenza: quindi può riguardare l'assetto strumentale sia di una persona giuridica, sia di un ufficio in senso oggettivo, sia del *munus*, nella misura in cui abbiano un assetto servente duraturo. Rispetto alla nozione proposta dalla dottrina precedente, dell'ufficio come "sfera astratta di competenze", questa considera in modo più realistico e concreto sia la sostanza organizzativa dell'ufficio, sia il suo ruolo nel quadro organizzativo complessivo della struttura⁽⁴³⁾.

Nell'ambito degli uffici funzionali della persona giuridica, sulla scorta delle teorie organiche precedenti, la dottrina individua un ufficio con una competenza particolarmente qualificata, l'ufficio-organo, che risulta legittimato ad agire in nome e per conto dell'ente nelle relazioni giuridiche esterne. L'organo non è l'unica tipologia di ufficio di cui può servirsi la persona giuridica, e nemmeno l'unico cui possa conferire l'attitudine a imputare all'ente situazioni giuridiche⁽⁴⁴⁾, ma è l'unica figura funzionale che consente una imputazione totale dell'intera fattispecie degli atti giuridici compiuti: alla persona giuridica, infatti, sono riferiti non solo i risultati e tutti gli effetti dell'atto, ma l'intera condotta dell'agente, con tutti gli elementi giuridicamente rilevanti, compresi gli stati mentali. Al titolare dell'ufficio-organo, per contro, non viene ricondotta alcuna conseguenza

(42) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 141-144.

(43) M. D'ORSOGNA, *Le strutture organizzative*, cit., pp. 37-38.

(44) La persona giuridica può infatti scegliere di farsi rappresentare da altri uffici, ricorrendo quindi al meccanismo di imputazione della rappresentanza di interessi altrui.

giuridicamente rilevante sul piano dei rapporti esterni, mentre eventuali ripercussioni possono riguardare solo i rapporti interni con il superiore gerarchico o l'ente di appartenenza.

Come si può evidenziare da questa breve analisi dell'evoluzione storico-giuridica dell'organizzazione amministrativa negli ordinamenti statali, il progressivo consolidamento oggettivo dell'assetto istituzionale dell'amministrazione ha condotto a un indubbio paradosso: se, da un lato, la prefigurazione in astratto delle attribuzioni conferite a ciascun centro di riferimento consente una maggiore garanzia degli interessi di coloro che possono essere pregiudicati dall'attività e che possono rivolgersi direttamente alla figura soggettiva titolare della funzione, dall'altro, invece, risulta deresponsabilizzato l'individuo fisico che pone concretamente gli atti di esercizio della competenza connessa al proprio incarico, dato che non opera in nome proprio, bensì in nome dell'ufficio o della persona giuridica titolare della funzione. La persona concreta dell'agente scompare infatti dietro la figura astratta della competenza dell'ufficio per cui agisce, un dissolvimento che può risultare persino completo nel meccanismo della immedesimazione organica.

3.2. *L'organizzazione amministrativa ecclesiale intorno al concetto di officium*

Come si è esaminato nel paragrafo precedente, la moderna scienza dell'amministrazione ha individuato nell'ufficio inteso in senso funzionale l'unità di base di ogni apparato organizzativo. Peraltro, si è visto anche come sia avvenuta una evoluzione nel modo di concepire e di configurare l'ufficio quale struttura ammini-

strativa e come ancora oggi si possano distinguere diverse accezioni del termine. Pure nella Chiesa l'ufficio viene considerato alla stregua di una cellula elementare del sistema di ripartizione delle competenze amministrative, ma sul valore e sul ruolo di questa figura organizzativa si sono succedute nel tempo e ancora si confrontano differenti interpretazioni. In particolare si vengono a contrapporre due impostazioni: l'una in senso soggettivo, l'altra in senso oggettivo

Nel corso dell'epoca classica⁽⁴⁵⁾, se non si può affermare un processo di personificazione astratta dell'*officium* o della *dignitas* che giunga a sostituire la soggettività della carica a quella del soggetto individuale o collegiale cui viene conferita⁽⁴⁶⁾, nondimeno è indubbio il

(45) Sullo sviluppo storico della nozione di *officium* si vedano J.A. SOUTO, *La noción canónica de oficio*, Pamplona, Eunsa, 1971; B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Office ecclésiastique. Repères pour une histoire d'un concept*, in *Église et Autorités. Études d'histoire du droit canonique médiéval*, Limoges, Pulim, 2006; A. VIANA, *Introducción histórica y canónica al oficio eclesiástico*, in «Ius Canonicum» 58 (2018), pp. 709-740.

(46) La dottrina che anticipa alla elaborazione della decretalistica la nozione di persona giuridica, nella forma specifica dell'istituzione, (O. VON GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, III, Graz, 1881, pp. 243-351; F. RUFFINI, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny*, in *Scritti giuridici minori*, II, Milano, 1936, pp. 5-90; A. ROTA, *Natura giuridica e forme della istituzione nella dottrina di Sinibaldo dei Fieschi (Papa Innocenzo IV)*, in «Archivio Giuridico "Filippo Serafini"» 150 (1956), pp. 67-139; P.G. CARON, *Il concetto di «institutio» nel diritto della Chiesa*, in «Il diritto ecclesiastico» 70 (1959), I, pp. 328-367; F. BELVISI, *Alle origini dell'idea di istituzione. Il concetto di «collegium» come «persona ficta» in Sinibaldo dei Fieschi*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica» 23 (1993), pp. 3-23) opera in realtà una duplice retrodatazione, riferendo a Sinibaldo dei Fieschi la teoria della *persona ficta* e interpretando il metodo della finzione usato della decretalistica con quello che sta alla base della teoria moderna della persona giuridica come finzione giuspositivistica. Sulla dottrina di Sinibaldo dei Fieschi e sul suo reale contributo alla teorizzazione degli enti sovrapersonali, si vedano S. PANIZO ORALLO, *Persona jurídica y ficción. Estudio de la obra de Sinibaldo de Fieschi (Inocencio IV)*, Pamplona,

processo di oggettivazione del complesso degli *iura* che compongono la dotazione materiale o immateriale dell'incarico rispetto alle posizioni giuridiche che appartengono alla sfera personale del *dignitarius* o dell'*officialis* ⁽⁴⁷⁾. Tali *iura*, infatti, sono propri dell'*officium*, mentre colui che ne riceve la provvista diviene titolare del diritto di amministrare o di esercitare le competenze connesse alla carica e, se all'*officium* è annesso a un *beneficium*, riceve anche il diritto di possedere e di usufruire dei beni compresi nella relativa dote ⁽⁴⁸⁾. E ancora, viene affermata la stabilità delle posizioni giuridiche riferite alle attribuzioni dell'*officium*, che restano valide e vincolanti pur nel passaggio del diritto di gestione da uno ad un altro soggetto ⁽⁴⁹⁾.

Eunsa, 1975; S. BUENO SALINAS, *La noción de persona jurídica en el derecho canónico. Su evolución desde Inocencio IV hasta el C.I.C. de 1983*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1985; A. CAMPITELLI, «*Cum collegium in causa universitatis fingatur una persona*». *Riflessioni sul commento di Sinibaldo dei Fieschi*, in *Studi in memoria di Mario E. Viora*, Roma, 1990, pp. 61-72; I. BIROCCI, *Persona giuridica nel diritto medioevale e moderno*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sez. civile*, 13 (1995), Torino, UTET, pp. 407-430.

⁽⁴⁷⁾ La dottrina riserva il termine *dignitas* per gli uffici che abbiano un grado di preminenza e siano dotati di poteri autonomi di giurisdizione, mentre quello di *officia* viene riferito ai ministeri di grado inferiore privi di poteri propri: «*Quid sit dignitas. Quaedam praeeminentia in gradu, quae aliquando vocatur personatus vel custodia... sive officium, vel inferius ministerium...*» (ENRICO DA SUSA, *Summa Aurea*, tit. *De praebendis et dignitatibus*, n. 2). Successivamente, il criterio distintivo tra *dignitas* e *officium* viene ad affievolirsi, come rileva P. FAGNANI: «*nam iura interdum accipiunt dignitatem, personatum et officium tamquam synonyma*» (*Commentaria in tertium librum Decretalium*, tit. *De praebendis et dignitatibus*, c. 13, *Ad haec*, nn. 6-7).

⁽⁴⁸⁾ SINIBALDO DEI FIESCHI, *Apparatus in libros quinque decretalium*, c. 3, X 2, 19 (*de probationibus*), v. *controversiam*; c. 5 (*in literis*), X 2, 13 (*de restitutione spoliatorum*).

⁽⁴⁹⁾ SINIBALDO DEI FIESCHI, *Apparatus*, cit., c. 28 (*quod sicut*), X, 1, 6 (*de elect. et electi potestate*), n. 5, v. *propter bonum pacis*.

La prospettiva di attribuzione soggettiva dei diritti diviene sempre più assorbente nella misura in cui risultano coinvolti gli interessi patrimoniali connessi alla gestione degli uffici con beneficio⁽⁵⁰⁾. Il sistema di relazione tra l'ufficio e il beneficio, con la progressiva preminenza attribuita di fatto agli interessi economici del secondo, ha condotto pure sotto il profilo concettuale ad attrarre gradualmente la concezione dell'*officium* nell'orbita della prospettiva patrimoniale, attribuendo prevalenza alla dimensione soggettiva dello *ius utendi* piuttosto che a quella oggettiva del servizio reso alla comunità⁽⁵¹⁾. L'influenza di questa impostazione in senso soggettivo si riscontra ancora nella maggioranza della dottrina canonistica del XIX secolo, intenta a esporre in modo sistematico le istituzioni ecclesiali. In diversi manuali si cerca di elaborare una concettualizzazione della nozione di *officium*, che viene centrata sullo *ius-obligatio exercendi* una determinata porzione di potestà o una funzione ecclesiastica⁽⁵²⁾.

Una impostazione diversa, invece, in senso oggettivo viene seguita dal codice piano-benedettino nel dare una definizione normativa dell'*officium*, scandita in una duplice accezione⁽⁵³⁾: in senso lato era inteso «*quodlibet munus quod in spiritualem finem legitime exercetur*»; in

(50) B. BASDEVANT-GAUDEMET sottolinea come in epoca moderna la dottrina sembra più interessata al beneficio piuttosto che all'ufficio: «*contrairement à ce que l'on a pu constater pour l'époque médiévale, les doctrines juridiques ne semblent plus, sous l'Ancien Régime, être centrées sur la notion d'office ecclésiastique. Certains auteurs étudient le bénéfice ecclésiastique qui est devenu, de fait, l'institution essentielle*» (*Office ecclésiastique*, cit., p. 279).

(51) A. VIANA, *Introducción histórica*, cit., p. 737.

(52) Si vedano gli autori citati da J.A. SOUTO, *La noción canónica de oficio*, cit., pp. 62-63.

(53) Can. 145, § 1 CIC17.

senso stretto, invece, comprendeva « *munus ordinatione sive divina sive ecclesiastica stabiliter constitutum, ad normam sacrorum canonum conferendum, aliquam saltem secumferens participationem ecclesiasticae potestatis sive ordinis sive iurisdictionis* ».

La dottrina canonistica successiva al codice assume come punto di riferimento questa nuova definizione di *officium* e avvia una riflessione che, a partire dall'interpretazione del significato dei termini contenuti nel testo del canone, si amplia necessariamente a trattare le questioni più complesse che ne stanno a fondamento e che riguardano la titolarità e l'esercizio delle funzioni di governo nella Chiesa. Questo studio più approfondito sulla natura dell'ufficio è stato indubbiamente sollecitato, e persino condizionato nella tipologia degli interrogativi sollevati, dalla contemporanea discussione che in quell'epoca era molto accesa nell'ambito della giurispubblicistica secolare in merito all'organizzazione dello Stato⁽⁵⁴⁾.

Sono anzi gli stessi esponenti della dottrina secolare a stimolare e a offrire spunti per il dibattito interno alla canonistica, dal momento che, da un lato, con la ricerca storica, avevano presunto di individuare nel diritto canonico dell'età classica i precedenti delle moderne categorie di persona giuridica, di istituzione e di organo⁽⁵⁵⁾; dall'altro, con analisi comparative, mettevano in luce le differenze tra i sistemi di regolamentazione degli appa-

⁽⁵⁴⁾ Per una ricostruzione complessiva del dibattito, si vedano: J.A. SOUTO, *La noción canónica de oficio*, cit., pp. 110-179; L. SANDRI, *Organo, rappresentanza e «potestas sacra» nella Chiesa*, in «Apollinaris» 63 (1990), pp. 171-188; P.A. BONNET, *Ufficio (Diritto canonico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 45 (1992), Milano, Giuffrè, pp. 680-695.

⁽⁵⁵⁾ O. VON GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, III, Graz, 1881, pp. 243-351.

rati pubblici degli Stati e quello dell'ordinamento canonico. In particolare, Santi Romano ha sostenuto come, a differenza degli organi dello Stato che esprimono la personalità stessa dello Stato, gli uffici ecclesiastici sono persone giuridiche e quindi sono da considerare «un'entità a sé, fornita di una propria capacità e in genere anche di un proprio patrimonio»⁽⁵⁶⁾. E ancora, nella seconda metà del XX secolo e quindi in un contesto di sviluppo ulteriore della dottrina giuspubblicistica e delle tecniche di organizzazione degli Stati, Massimo Severo Giannini ipotizzava che la Chiesa universale, la diocesi e la parrocchia, prima che il diritto positivo attribuisse loro la qualifica di persone giuridiche, agissero come enti di fatto tramite gli *officia* del pontefice, del vescovo e del parroco, che erano da ritenere degli “uffici in senso oggettivo”, ossia una figura soggettiva che ipostatizza in modo autonomo l'attività di esercizio della funzione e l'organizzazione a supporto della stessa⁽⁵⁷⁾.

Messa di fronte alle nuove categorie elaborate dalla giuspubblicistica secolare di persona giuridica e di organo degli enti pubblici, la dottrina canonistica si è sentita chiamata a svolgere studi più approfonditi circa la possibilità o meno di applicare le relative nozioni alle istituzioni ecclesiastiche, ma, prima ancora di poter indagare sulla natura dell'ufficio come modulo di esercizio delle competenze di governo, si è trovata a dover discutere in merito alla questione preliminare relativa

⁽⁵⁶⁾ S. ROMANO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Pisa, 1912, pp. 102-104; *Corso di diritto ecclesiastico*, a cura di A.N. Jaeger-G. Capizzi, Pisa, 1922, pp. 174 ss. J.A. SOUTO evidenzia la confusione fatta dall'autore tra l'ufficio e il beneficio (*La noción canónica de oficio*, cit., pp. 116-118).

⁽⁵⁷⁾ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 131-132. Sulla nozione di *officium* in senso oggettivo nell'accezione di Giannini, si veda *supra*, § 3.1.

alla titolarità delle funzioni ecclesiali: chi è il titolare delle attribuzioni che rientrano nella competenza dell'ufficio, l'ufficio stesso come ente autonomo o la persona fisica cui viene conferito l'incarico? Su questo punto nodale la dottrina finisce per dividersi in due correnti di pensiero, l'una con impostazione più personalistica, l'altra più istituzionale.

L'orientamento che si rifaceva a una impostazione personalistica delle funzioni nella Chiesa asseriva che nell'ordinamento canonico, diversamente dagli ordinamenti statali, la potestà era conferita all'individuo fisico preposto all'ufficio, come attribuzione propria della persona e non della carica. Di conseguenza, l'ufficio era da intendere come una sfera astratta di attribuzioni, priva di individualità, che era reso vivo e operante dalla persona fisica, unica titolare delle funzioni⁽⁵⁸⁾. O, ancora, come il complesso di diritti e di doveri inerenti all'esercizio di una funzione che veniva attribuito a una persona fisica⁽⁵⁹⁾.

Per contro, l'orientamento fondato su di una concezione più istituzionale riteneva che l'ufficio avesse una consistenza giuridica autonoma e che fosse il vero titolare delle funzioni contenute nella sua sfera di competenza. Questa interpretazione si rifaceva all'espressione

⁽⁵⁸⁾ V. DEL GIUDICE, *Istituzioni di diritto canonico*, Milano, Giuffrè, 1936, pp. 67-73; 87-88. L'impostazione viene condivisa da P. CIPROTTI, *Lezioni di diritto canonico*, Padova, CEDAM, 1943, p. 18; L. SPINELLI, *Considerazioni sul potere ecclesiastico di giurisdizione*, in *Studi in onore di V. Del Giudice*, II, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 355-395.

⁽⁵⁹⁾ L. BENDER, *Estne officium ecclesiasticum persona moralis?*, in *Questioni attuali di diritto canonico*, Romae, PUG, 1955, p. 81; O. ROBLEDA, *Quaestio de personalitate officii ecclesiastici non soluta*, in «Periodica de re morali canonica liturgica» 56 (1967), p. 412. Considera l'ufficio una situazione giuridica soggettiva della persona anche A. VITALE, *L'ufficio ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 1965.

verbale “*stabiliter constitutum*” della definizione codiciale che induceva a considerare l’ufficio come un complesso di attribuzioni che venivano precostituite dall’ordinamento in modo oggettivo, stabile e permanente, indipendentemente dalla persona dell’individuo fisico ad esso preposto⁽⁶⁰⁾.

Per contestare la tesi opposta, fondata sul carattere personale del potere nella Chiesa, l’indirizzo più istituzionale sottolineava la differenza fondamentale esistente tra la *potestas ordinis* e la *potestas iurisdictionis*: mentre l’una conferisce una qualità che è inerente alla persona e dalla stessa non separabile e non cancellabile, l’altra, invece, può essere organizzata in sfere astratte di competenza distinte dalla persona fisica dei titolari dell’ufficio. Volendo quindi affermare la configurabilità del modulo organizzativo dell’ufficio per la sola potestà di giurisdizione, la stessa dottrina ha rilevato l’ambiguità del testo del codice che nella definizione di *officium* in senso stretto aveva parificato le due potestà, includendo nella medesima nozione la partecipazione sia della potestà d’ordine sia della potestà di giurisdizione. Per contro, si osserva come si possa propriamente parlare di at-

⁽⁶⁰⁾ Sostenevano la tesi istituzionale M. PETRONCELLI, *La provvista dell’ufficio ecclesiastico nei recenti diritti concordatari*, Milano, Pubblicazioni della Università Cattolica del Sacro Cuore, 1933, pp. 3 ss.; IDEM, *Contributo alla personalità dell’ufficio sacro nell’ordinamento canonico*, in *Festschrift Ulrich Stutz zum siebzigsten Geburtstag*, in *Kirchenrechtliche Abhandlungen*, 117-118, Stuttgart, 1938, pp. 389-412; P. FEDELE, *Il funzionario di fatto nel diritto canonico*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, I, Firenze, Cya, 1936, pp. 325 ss.; F. RESTIVO, *Personalità dell’ufficio nell’ordinamento canonico*, Palermo, Agate, 1942; K. MÖRSDORF, *De conceptu officii ecclesiastici*, in *Miscellanea in memoriam Petri card. Gasparri*, in «*Apollinaris*» 33 (1960), pp. 78 ss.; P.G. CARON, *Natura del rapporto tra ufficio ed organo nel diritto canonico*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, I, Milano, Giuffrè, pp. 111-163; IDEM, *Persona giuridica, ufficio ed organo nel diritto canonico*, Milano, Giuffrè, 1968.

tribuzioni conferite con l'ufficio solo in rapporto a quelle della potestà di giurisdizione, mentre la potestà d'ordine configura piuttosto una attitudine personale che costituisce un requisito necessario perché la persona fisica possa ottenere l'ufficio ed esercitare le relative funzioni. A seguito di questa precisazione, si avvalsa la proposta di distinguere una terza accezione della nozione di *officium* in senso strettissimo⁽⁶¹⁾, quale partecipazione di una misura stabile di potestà ordinaria di giurisdizione⁽⁶²⁾.

Dai due indirizzi dottrinali erano date anche risposte diverse alla questione relativa alla possibilità di applicare la qualifica di persona giuridica agli uffici ecclesiastici⁽⁶³⁾.

L'orientamento che poggiava sulla concezione personalistica del potere nella Chiesa, riteneva coerentemente che la potestà di giurisdizione non potesse sussi-

⁽⁶¹⁾ La definizione di *officium* in senso strettissimo era già stata avanzata da G. CHELODI, *Ius canonicum de personis*, Vicenza-Trento, 1922, 225: «*munus stabile secumferens ordinariam potestatem iurisdictionis*».

⁽⁶²⁾ Alcuni esponenti di questa tesi restringono ulteriormente la natura della potestà di giurisdizione che può essere attribuita in forma stabile all'ufficio: solo potestà propria (F. RESTIVO, *Personalità dell'ufficio*, cit., p.) o solo potestà di foro esterno (P.G. CARON, *Persona giuridica*, cit., p. 84).

⁽⁶³⁾ Più correttamente, sotto il vigore del codice piano-benedettino si dovrebbe parlare di persona morale, anziché giuridica, in quanto, diversamente dal codice vigente, era preferita questa formula per designare gli enti complessi, distinguendo tra persone morali collegiali (che corrispondevano alle *universitates personarum*) e le persone morali non collegiali (corrispondenti alle *universitates rerum*) (can. 99 CIC17). Per quanto concerne l'*officium*, quindi, la figura soggettiva da applicare sarebbe la persona morale non collegiale, detta anche da alcuni istituzione.

Anche sul punto il codice piano-benedettino non conteneva disposizioni esplicite, in quanto non riconosceva in alcun canone la personalità giuridica a qualche ufficio, mentre la stabiliva espressamente per il beneficio (can. 1409 CIC17). Peraltro, il canone usava la locuzione "*ens iuridicum*", non persona giuridica o morale.

stere autonomamente in una persona giuridica, in quanto l'unico soggetto che potesse essere titolare ed esercitare funzioni giuridiche era la persona fisica⁽⁶⁴⁾. All'interno dell'orientamento che sosteneva la consistenza autonoma dell'ufficio, invece, alcuni ritenevano che si potesse riconoscere agli uffici in senso strettissimo non solo la titolarità dei poteri di giurisdizione, ma anche quella peculiare forma compiuta di soggettività che la dottrina moderna ha chiamato personalità giuridica⁽⁶⁵⁾.

Oltre alla soggettività giuridica dell'ufficio, l'altra questione affrontata dalla dottrina canonistica, sempre al seguito della giuspubblicistica, riguardava la struttura e il modo di agire dell'ufficio in relazione sia con la persona fisica di chi è investito dell'incarico, sia con l'ente di appartenenza. Sulla base della teoria organica tesa ad asserire che la persona giuridica non fosse in grado di agire se non attraverso gli organi, che erano da considerare gli strumenti attraverso i quali era possibile esprimere la volontà e compiere gli atti da imputare direttamente all'ente, la dottrina canonistica si interrogava in merito a chi dovesse intendersi per organo della Chiesa: la persona fisica o l'ufficio? Gli esponenti della tesi personalistica, ovviamente, sostenevano che organo della Chiesa potesse essere solo la persona investita dell'incarico, in quanto ad esercitare le funzioni ecclesiastiche poteva essere solo un essere vivente concreto, non un

(64) L. BENDER, *Estne officium*, cit., pp. 85-92; O. ROBLEDA, *Quaestio de personalitate officii ecclesiastici non soluta*, in «Periodica de re morali canonica liturgica» 56 (1967), p. 412; A. VITALE, *L'ufficio ecclesiastico*, cit., pp. 11-93.

(65) M. PETRONCELLI, *Contributo alla personalità*, cit., pp. 404-412; F. RESTIVO, *Personalità dell'ufficio*, cit., p. 23; P.G. CARON, *Persona giuridica*, cit., pp. 92-95.

ente astratto⁽⁶⁶⁾. Al contrario, coloro che affermavano l'appartenenza delle attribuzioni di giurisdizione all'ufficio e ne sostenevano anche la personalità giuridica, si ponevano il problema di definire il rapporto tra la persona investita dell'incarico e l'ufficio quale ente istituzionale.

Per alcuni, l'organo era da intendere l'ufficio quale persona giuridica istituzionale⁽⁶⁷⁾. Altri, per contro, sottolineavano come, per immedesimarsi nell'ente di appartenenza come parte del tutto, l'organo non potesse avere una personalità giuridica propria; inoltre, per poter funzionare come strumento concreto di azione, l'organo non potesse essere un ente astratto, ma dovesse avere consistenza concreta in una persona fisica⁽⁶⁸⁾. Per questo, si riteneva che l'organo fosse l'individuo singolo o il collegio investito dell'incarico, individuando due rapporti organici, uno subordinato all'altro⁽⁶⁹⁾. Il rapporto organico maggiore si instaura tra la Chiesa e gli uffici titolari delle diverse attribuzioni, i quali formano gli apparati o strutture di raffigurazione della Chiesa stessa⁽⁷⁰⁾. Si tratta di un rapporto di piena identificazione tra la Chiesa e gli uffici che la fanno agire, ma si può parlare di rapporto organico solo in senso improprio, perché intercorre tra persone giuridiche. Il rapporto organico in senso autentico, invece, è quello tra gli uffici e gli strumenti reali, ossia le persone fisiche,

⁽⁶⁶⁾ V. DEL GIUDICE, *Istituzioni di diritto canonico*, cit., pp. 67-73; L. BENDER, *Estne officum*, cit., pp. 84-85.

⁽⁶⁷⁾ F. RESTIVO, *Personalità dell'ufficio*, cit., pp. 143-147.

⁽⁶⁸⁾ P.G. CARON, *Persona giuridica*, cit., p. 126.

⁽⁶⁹⁾ P.G. CARON, *Persona giuridica*, cit., pp. 130-132.

⁽⁷⁰⁾ La rappresentazione della cerchia di attribuzioni degli uffici come una «forma di apparizione» della personalità della Chiesa che si presenta in un particolare apparato viene ripresa da F. RESTIVO, *Personalità dell'ufficio*, cit., p. 23.

che esercitano concretamente le diverse attribuzioni. Tra l'ufficio e l'individuo o collegio investito dell'incarico sussiste un nesso di immedesimazione organica che imputa all'ente l'azione dell'agente, ma non annulla la personalità dell'incaricato, dato che mantiene una sfera personale distinta da quella dell'ufficio⁽⁷¹⁾.

La contrapposizione tra i due opposti orientamenti e la frammentazione di diverse interpretazioni all'interno di ciascuno non ha favorito la formazione di una dottrina che si possa ritenere, se non condivisa, almeno prevalente. Successivamente, tuttavia, la discussione venne a cambiare nei termini di impostazione del problema, così che, gradualmente, giunse a perdere di intensità e di importanza negli argomenti di dibattito della dottrina.

Il Concilio ecumenico Vaticano II, nel quadro di una riforma del sistema di sostentamento del clero che prevedeva l'abolizione dei benefici annessi agli uffici, aveva avanzato una nuova definizione della nozione di *officium* che poteva essere letta come una accentuazione della prospettiva soggettivistica, in quanto aveva sostituito l'espressione codiciale "*stabiliter constitutum*" con la locuzione "*stabiliter collatum*"⁽⁷²⁾. La diversa formulazione aveva ridato vigore alla tesi personalistica rispetto a quella più istituzionale, ma, a seguito dei lavori di revisione della normativa, la legislazione oggi vigente non ha accolto l'impostazione soggettivistica e ha prefe-

(71) La persona fisica viene considerata un elemento dell'ufficio, ma ciò non implica la perdita della personalità, cosicché non possa più agire come individuo. L'autore evidenzia piuttosto uno sdoppiamento della personalità (P.G. CARON, *Persona giuridica*, cit., p. 170).

(72) «... *et princeps in iure tribuatur locus ipsi officio ecclesiastico, quod quidem deinceps intellegi debet quodlibet munus stabiliter collatum in finem spiritualem exercendum*» (Decreto *Presbyterorum Ordinis*, n. 20 b).

rito conservare l'impostazione oggettivistica del precedente codice, pur con alcune modifiche testuali, a parziale recezione della riflessione conciliare⁽⁷³⁾.

Nell'attuale can. 145, infatti, non si distingue più tra due accezioni dell'ufficio, *lato sensu* o *stricto sensu*, ma viene data un'unica nozione che combina insieme gli elementi costitutivi dell'uno (*quodlibet munus*) e dell'altro (*stabiliter constitutum*). La definizione risulta così molto ampia, dato che viene a ricomprendere qualsiasi funzione, anche non connessa ad alcuna potestà, in qualsiasi ambito della missione della Chiesa, da esercitarsi per un fine spirituale.

La nuova definizione di *officium* non ha suscitato un acceso dibattito in dottrina, come era avvenuto nella vigenza del precedente codice, per proseguire nell'interpretazione della natura dell'ufficio e della struttura dei metodi di organizzazione amministrativa nella Chiesa. Questa flessione dell'interesse per l'argomento può essere forse ricondotta a due fattori. In primo luogo, si possono ricordare i mutamenti avvenuti nei sistemi di organizzazione degli enti pubblici negli ordinamenti statuali che hanno condotto alla perdita di rilevanza della condizione di persona giuridica nei centri di riferimento delle attribuzioni e alla prevalenza di una considerazione funzionale dell'ufficio⁽⁷⁴⁾. Questi cambiamenti hanno diminuito l'utilità pratica e pure l'importanza teorica delle questioni attinenti alla nozione di organo

(73) «*Officium ecclesiasticum est quodlibet munus ordinatione sive divina sive ecclesiastica stabiliter constitutum in finem spiritualem exercendum*» (can. 145, § 1 CIC); una definizione uguale sostanzialmente anche se parzialmente diversa sotto il profilo letterale si ritrova nel *Codex canonum ecclesiarum orientalium*: «*In Ecclesia officium est quodlibet munus ab ipso Domino vel ab auctoritate competenti stabiliter constitutum in finem spiritualem exercendum*» (can. 936, § 1 CCEO).

(74) Si veda *supra*, § 3.1.

prima ampiamente dibattute nella giuspubblicistica. In secondo luogo, si può annotare come anche nella dottrina canonistica sia avvenuto un significativo cambio di prospettiva nel modo di considerare le problematiche attinenti all'ufficio ecclesiastico.

Nell'intento di dirimere le divergenze ermeneutiche intorno alla nozione di *officium* si è cercato di separare la questione dalle problematiche di fondo attinenti alla titolarità delle attribuzioni di governo, riconducendo l'istituto al contesto specifico delle tecniche di organizzazione, come uno strumento tecnico utilizzato per regolare la distribuzione e l'esercizio congiunto delle diverse competenze, in una prospettiva descrittiva che si pone in posizione neutrale rispetto alla possibile interpretazione data alle domande sui presupposti⁽⁷⁵⁾. Con questa impostazione, l'interrogativo sulla natura dell'ufficio viene a perdere di rilevanza sostanziale⁽⁷⁶⁾, riducendosi il tema a una faccenda meramente pratica di tecnica dell'organizzazione, vale a dire di ordinare la ripartizione delle distinte competenze in un complesso di molteplici centri di lavoro. L'ufficio viene analizzato come uno dei tanti possibili metodi organizzativi, quello che viene considerato il sistema ordinario, che si caratterizza rispetto agli altri per essere precostituito stabilmente prima e indipendentemente dalla provvisione concreta a una determinata persona⁽⁷⁷⁾. La consistenza autonoma dell'ufficio come centro di imputazione di competenze,

⁽⁷⁵⁾ J.A. SOUTO, *La noción canónica de oficio*, cit., pp. 262-283. L'autore intende semplificare, "demistificare" il problema per ricondurlo nella giusta prospettiva: una questione strumentale, che interessa più l'esistere che l'essere, la descrizione più che la sostanza (*op. cit.*, p. 262).

⁽⁷⁶⁾ J.A. SOUTO (*La noción canónica de oficio*, cit., p. 270) considera i problemi sulla natura dell'ufficio mere elucubrazioni teoriche, prive di utilità pratica.

⁽⁷⁷⁾ Condividono questa impostazione E. LABANDEIRA, *Trattato di di-*

peraltro, non richiede necessariamente l'attribuzione della personalità giuridica, anche se per ragioni organizzative, dunque neutrali rispetto alla struttura in sé dell'ufficio, questa qualifica possa essere conferita a specifici uffici⁽⁷⁸⁾.

Trattare l'ufficio, come centro di imputazione di competenze, sulla base di una concezione che lo considera un mero strumento tecnico, implica di dimenticare che le nozioni giuridiche, anche quelle che possono apparire come semplici espedienti pratici, non sono mai termini assoluti, ideologicamente neutrali e quindi validi in qualsiasi contesto, ma si fondano sempre su determinati presupposti assiologici che ne condizionano il significato e il modo di operare. L'evoluzione storica del concetto di *officium* ben dimostra quale incidenza sul sistema abbiano le diverse interpretazioni dell'istituto in senso oggettivo o in senso soggettivo, come forma di imputazione per rappresentanza o come immedesimazione organica. Limitarsi a esaminare l'ufficio come metodo organizzativo, in definitiva, viene a lasciare sullo sfondo e a non risolvere, dato che non sono affrontate direttamente ma date quasi per scontate, sia la questione preliminare, in merito al soggetto che sia l'effettivo titolare delle funzioni di governo, sia la questione consequenziale, in ordine al soggetto al quale vengano imputati gli atti e le conseguenze dell'esercizio della funzione.

ritto amministrativo, cit., pp. 85-101; J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, cit., pp. 137-146.

⁽⁷⁸⁾ Le motivazioni attengono principalmente alla gestione di interessi patrimoniali.

4. VERSO IL RECUPERO DELLA TIPICITÀ DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO DELLA CHIESA

Un'analisi interpretativa del sistema amministrativo della Chiesa che voglia essere effettivamente rispettosa dell'originalità e della tipicità dell'assetto ecclesiale, deve rifarsi a una ricostruzione fedele delle strutture costitutive che ne stanno a fondamento. Seguendo l'insegnamento del Concilio ecumenico Vaticano II, si possono individuare tali elementi basilari nella conformazione del *corpus Christi* e nel paradigma dell'autorità come servizio.

4.1. *Il corpus Christi come istituzione essenziale*

Il Concilio ecumenico Vaticano II ha valorizzato la nozione di popolo di Dio per definire la forma assunta dall'aggregazione dei credenti in Cristo, in modo da esprimerne i caratteri di unità nella comune adesione di fede, di universalità della chiamata all'intera umanità e di uguaglianza nella dignità di figli di Dio e nel partecipare alla medesima missione⁽⁷⁹⁾. Tuttavia, per rappresentare la struttura interna di questa aggregazione di fedeli, nell'articolazione di una pluralità di membri e nell'originario e apicale riferimento a Cristo, la costituzione *Lumen gentium* ricorre anche alla figura del *corpus Christi*⁽⁸⁰⁾. Il significato di questa locuzione appare peraltro diverso da quello sotteso alla teologia del corpo mistico di Cristo che, da un lato, usava l'immagine delle diverse membra e delle differenti funzioni ad esse colle-

⁽⁷⁹⁾ S. DIANICH-S. NOCETI, *Trattato sulla Chiesa*, cit., pp. 62-67.

⁽⁸⁰⁾ Costituzione dogmatica *Lumen gentium*, n. 3 e n. 7. R. REPOLE, *Il mistero della Chiesa*, in *Commentario ai documenti del Vaticano II*, 2, *Lumen gentium*, cit., pp. 119-128.

gate per sostenere l'impianto gerarchico della Chiesa, dall'altro, riduceva il legame tra le componenti del corpo a un rapporto mistico puramente interiore⁽⁸¹⁾. La riflessione conciliare recupera piuttosto la concezione realistica propria delle lettere paoline⁽⁸²⁾. Il corpo di Cristo, infatti, viene definito come un organismo vivo, composto da tutti coloro che aderiscono a Cristo e sono resi partecipi del Suo Spirito, cosicché, tramite l'unione a Cristo, sono realmente congiunti tra di loro in una aggregazione visibile qual è il popolo di Dio. Centro propulsore e principio vitale del corpo è il suo Capo: Cristo è la fonte originaria che costituisce il corpo, conformando a sé i fedeli, e lo vivifica costantemente attraverso la continua effusione dei molteplici doni carismatici e gerarchici che consentono al corpo di esistere e di perfezionarsi nella comunione con Dio e tra le varie membra.

Come si nota, le interconnessioni generate tra i fedeli sia con l'adesione originaria a Cristo, sia con la successiva recezione dei molteplici doni dello Spirito, non sono puramente spirituali, ma producono effetti concreti sul piano delle relazioni interne alla comunità, a diversi li-

(81) Sull'evoluzione della teologia del *corpus mysticum* e sulla sovrapposizione all'originaria concezione paolina del *corpus Christi*, si veda H. DE LUBAC, *Corpus mysticum. L'Eucharistie et l'Église au Moyen Âge*, Paris, 1949; *Corpus Mysticum. L'Eucaristia e la Chiesa nel Medioevo*, in *Opera omnia*, 15, Milano, Jaca Book, 2018. Sull'uso della nozione di *corpus mysticum* per rappresentare gli enti sovrapersonali si vedano M. ROBERTI, *Il corpus mysticum nella storia della persona giuridica*, in *Studi in onore di E. Besta*, IV, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 37-82; E.H. KANTOROWICZ, *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*, Princeton, Princeton University Press, 1957; *I due corpi del re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Torino, Einaudi, 1989.

(82) *1Cor* 12, 12-27; *Rom* 12, 4-5; *Gal* 3, 26-28; *Ef* 1, 22-23; 4, 12-16; *Col* 2, 19. È bene sottolineare, per evitare le ambiguità che frequentemente si riscontrano in dottrina, come l'apostolo Paolo non usi mai il termine *corpus mysticum*, ma parli sempre e solo di *corpus Christi* per intendere, come si è detto, un organismo realmente esistente.

velli. Anzitutto, connotano nella sostanza lo *status* di ciascun fedele, le modalità della sua partecipazione alla missione ecclesiale e i rapporti di comunione con le altre membra o con il corpo nel suo complesso. Già sotto questo profilo della posizione personale si evidenzia la rilevanza, anche giuridica, dell'articolazione interna del *corpus*, in quanto si viene a distinguere tra le diverse condizioni di vita, le diverse vocazioni e i diversi ministeri svolti per il fine comune e tra loro correlati nell'*aedificatio Ecclesiae*. Ma le interrelazioni tra le diverse membra per effetto della diversa partecipazione ai *munera Christi* fondano anche le strutture costitutive del *corpus*, l'impalcatura essenziale che determina le basi e le coordinate dell'aggregazione dei fedeli, oltre a configurare i presupposti e le condizioni per l'esercizio delle funzioni che sono necessarie a promuovere e a curare lo sviluppo ordinato della vita e dell'azione delle diverse membra. Queste strutture fondamentali corrispondono, in definitiva, a quelle che vengono denominate le istituzioni pubbliche della Chiesa, utilizzando una nozione elaborata dalla giuspubblicistica secolare. Nondimeno, l'interpretazione alla luce dell'ecclesiologia del *corpus Christi* consente di attribuire alle istituzioni ecclesiali un senso ben diverso da quello in uso negli ordinamenti statali.

La figura del *corpus Christi* viene richiamata dal concilio non come una mera immagine descrittiva, o una metafora, ma nel senso di una categoria interpretativa, vale a dire un concetto che esprime l'autocomprensione della Chiesa in merito alla sua natura e alla sua strutturazione interna, al pari di quella di popolo di Dio. Peraltro, per evitare gli effetti aberranti che possono derivare da una lettura organicistica⁽⁸³⁾, l'identifi-

(83) S. DIANICH-S. NOCETI, *Trattato sulla Chiesa*, cit., pp. 149-150.

cazione della Chiesa con un corpo non va presa tanto alla lettera, quanto piuttosto nel suo senso o *ratio* essenziale, nel principio cioè che viene veicolato attraverso questa rappresentazione e che consiste nell'affermare l'unione in Cristo di una pluralità di membra tra loro coordinate in virtù del legame con il comune centro di riferimento. Già la dottrina dei Padri della Chiesa, che indicava nella struttura del *corpus* il sistema di organizzazione della Chiesa, aveva individuato una articolazione complessa, a più dimensioni, distinguendo tra membra maggiori e membra minori e precisando come le membra maggiori, che sono le Chiese particolari, formino esse stesse «*unum corpus Christi*»⁽⁸⁴⁾. Tale lettura di un *corpus* o formazione unitaria composta da molteplici *corpora* corrisponde significativamente all'insegnamento conciliare che ha inteso mettere in luce il dinamismo tra Chiese particolari o locali e Chiesa universale, come una dialettica essenziale tra pluralità e unità nei volti dell'unica Chiesa di Cristo⁽⁸⁵⁾. Da un lato, infatti, si è sottolineata la necessità teologica di una *ecclesia* che sia radicata in comunità determinate da coordinate locali e culturali; dall'altro, si è evidenziato come il rapporto tra la Chiesa universale e le Chiese particolari non sia il nesso monolitico e uniformizzante che sussiste tra un tutto e le sue varie parti, ma una relazione dinamica di inerenza reciproca, di mutua integrazione, che nel quadro unitario della *communio ecclesiarum* valorizza la diversità delle singole Chiese come una ricchezza dell'insieme⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁴⁾ TERTULLIANO, Apol. 39 (PL I, col. 532, n. 468); Adv. Marc., IV, 5; GIROLAMO, PL 23, c. 326.

⁽⁸⁵⁾ S. DIANICH-S. NOCETI, *Trattato sulla Chiesa*, cit., pp. 345-362.

⁽⁸⁶⁾ S. DIANICH-S. NOCETI, *Trattato sulla Chiesa*, cit., pp. 345-367.

A ragione, quindi, si può dire che ogni Chiesa particolare sia strutturata secondo la categoria del *corpus Christi*, quale aggregazione di fedeli costituita e vivificata dall'adesione a Cristo; egualmente, però, si deve riconoscere che i diversi *corpora* che sono le Chiese particolari sono interconnessi tra loro in modo da formare un unico *corpus*, che è la Chiesa universale. L'articolazione che emerge pare corrispondere più a una rete, che non a un corpo unitario, e tuttavia resta saldo il principio che ne sta a fondamento, ossia quello dell'unione in Cristo dei diversi *corpora*.

Il discorso precedente sull'interpretazione della categoria del *corpus Christi* alla luce dell'ecclesiologia conciliare non è una mera digressione intellettuale, ma costituisce la premessa necessaria per comprendere il significato che può assumere nell'assetto ecclesiale l'uso della nozione di istituzioni pubbliche e le modalità tipiche che riveste la ripartizione delle funzioni di governo secondo il sistema proprio della Chiesa.

Nel quadro del *corpus Christi* le strutture costitutive del governo ecclesiale non configurano un'organizzazione a se stante, separata dalla comunità, ma formano l'articolazione essenziale delle relazioni tra le diverse membra, in quanto sono l'intelaiatura fondamentale che rende possibile la stessa aggregazione dei fedeli nella sua forma unitaria. Denominare istituzioni queste strutture non significa quindi individuare delle figure dotate di soggettività autonoma e titolari in via esclusiva delle funzioni proprie di governo, dato che nella comunità ecclesiale tutti i componenti del *corpus* partecipano in diverso grado e con diversa posizione al *munus regendi* di Cristo e quantunque si possa individuare un'ordinazione gerarchica dei soggetti investiti dei diversi incarichi di giurisdizione, si tratta comunque di una articolazione interna alla composizione del *corpus*, secondo i di-

versi ministeri effusi dallo Spirito. La qualifica di istituzioni, pertanto, vale al più a sottolineare i caratteri di indisponibilità e di tendenziale stabilità nella configurazione giuridica di queste strutture, in quanto corrispondono al piano di salvezza divino.

In particolare, per quanto concerne l'apparato amministrativo, non si può applicare alla Chiesa il modello ideale degli ordinamenti statali ispirati ai principi liberali, nei quali la pubblica amministrazione costituisce un corpo chiuso, separato dagli altri poteri e dalla società, quale espressione dello Stato-persona, che viene distinto dallo Stato-ordinamento e dallo Stato-comunità⁽⁸⁷⁾. Nella conformazione del *corpus Christi*, infatti, l'amministrazione non è una istituzione autonoma, né con personalità giuridica propria, né con ordinamento giuridico speciale. Come si è già accennato⁽⁸⁸⁾, nella ripartizione delle competenze inerenti alla potestà di giurisdizione, se anche si possano qualificare distintamente sotto il profilo oggettivo i diversi poteri (legislativo, amministrativo o esecutivo e giudiziario), sotto il profilo soggettivo, invece, non risulta possibile realizzare una effettiva divisione delle attribuzioni tra soggetti indipendenti, per la concentrazione all'origine di tutti i poteri nelle autorità di vertice della Chiesa universale e delle Chiese particolari. Le strutture dell'assetto amministrativo, dunque, sono inseparabili dalle strutture dell'assetto costituzionale del *corpus Christi*, configurando l'intero sistema un ordinamento unitario che fa capo ai medesimi ministeri gerarchici.

Per definire in modo complessivo l'insieme degli uffici o incarichi adibiti a determinate attribuzioni si può

(87) Si veda l'esposizione svolta *supra*, § 3.1.

(88) Si veda *supra*, § 2.

ricorrere al termine “apparato”⁽⁸⁹⁾, con la consapevolezza però di attribuire alla nozione un significato meramente funzionale o strumentale, non per identificare una organizzazione con soggettività autonoma. In tal senso, possono essere chiamati apparati amministrativi gli aggregati della Curia romana e della Curia diocesana, che raccolgono la varietà delle strutture dirette a svolgere funzioni esecutive e ausiliarie a favore dei ministeri di governo del papa sulla Chiesa universale e dei vescovi diocesani sulle Chiese particolari⁽⁹⁰⁾. Nonostante la denominazione unitaria, peraltro, le curie non formano un ente autonomo e neppure costituiscono un centro di imputazione unitario: la Curia romana, anzi, potrebbe essere considerata una organizzazione disaggregata, dato che i molteplici dicasteri sono dotati di competenze proprie, ma pure nella Curia diocesana i diversi uffici, quanto meno quelli che non svolgono mansioni puramente esecutive, mantengono una distinta operatività.

Posto che, come si è detto, nel sistema ecclesiale le istituzioni di governo non siano dotate di soggettività autonoma rispetto al *corpus* nel suo complesso, occorre domandarsi quale valore abbia il riconoscimento della personalità giuridica ad alcuni enti della struttura costituzionale della Chiesa che si ritrova nella normativa vigente⁽⁹¹⁾.

⁽⁸⁹⁾ Si veda la nozione di apparato elaborata dalla scienza dell'amministrazione, in nota 30 (§ 3.1.).

⁽⁹⁰⁾ Cann. 360; 469 CIC. Oltre alla dottrina citata in precedenza sul tema si vedano: C. REDAELLI, *Curia diocesana*, in *Diccionario General de Derecho Canónico*, II, Pamplona, Eunsa, 2012, pp. 855-862; J.I. ARRIETA, *Curia Romana*, *ibidem*, II, pp. 862-871.

⁽⁹¹⁾ La Chiesa cattolica e la Sede Apostolica sono persone morali (can. 113, § 1 CIC); persone giuridiche sono istituite le Chiese particolari

La dottrina ha criticato l'uso generalizzato nei codici della nozione di persona giuridica, in quanto risulta estranea alla tradizione canonistica e nei testi normativi viene impiegata con una impostazione positivista affine alla dogmatica secolare⁽⁹²⁾. Una interpretazione che sia coerente ai principi fondamentali dell'ordinamento canonico, quindi, porta a ritenere che la previsione di questa figura formale non valga a escludere l'esistenza di altri fenomeni di soggettività, anche privi della personalità giuridica, mentre, per converso, l'erezione in persona giuridica non sia diretta a costituire « un soggetto nuovo nell'ordinamento, con tutte le implicazioni di astrattezza, assolutezza, preliminarità, connesse a tale concetto da alcuni settori della moderna scienza giuridica »⁽⁹³⁾. Sembra pertanto preferibile una interpretazione in senso pragmatico di questa categoria, alla stregua di una formula che consente di regolare una pluralità di situazioni giuridiche soggettive in modo da imputarle a un centro unitario di riferimento, nei limiti e per i fini che sono conformi alla natura di questo centro.

(can. 373 CIC), le province ecclesiastiche (can. 432, § 2 CIC), le parrocchie (can. 515, § 3 CIC).

⁽⁹²⁾ G. LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, Milano, Giuffrè, 1974; IDEM, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 101-171; IDEM, *Persona giuridica nel diritto canonico*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sez. civile*, 13 (1995), Torino, UTET, pp. 420-430; A.M. PUNZI NICOLÒ, *Gli enti nell'ordinamento canonico*, I, *Gli enti di struttura*, Padova, CEDAM, 1983; P. LOMBARDÍA, *Lezioni di diritto canonico. Introduzione — Diritto costituzionale — Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 182-193; M. DEL POZZO, *L'inadeguatezza della nozione di persona giuridica*, in « *Ius Ecclesiae* » 25 (2013), pp. 317-338; C.-M. FABRIS, *La natura della persona giuridica nell'ordinamento canonico. Profili generali e particolari. Il caso della Caritas internationalis*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 76-78.

⁽⁹³⁾ G. LO CASTRO, *Persona giuridica nel diritto canonico*, cit., p. 421.

Il valore funzionale e non dogmatico della nozione di persona giuridica risulta particolarmente evidente nella sua applicazione ai *corpora* in cui si articola la Chiesa. La stessa genesi dei canoni mostra come il legislatore sia ricorso a questa figura per fini ben definiti. Una prima motivazione era quella di rivendicare l'originarietà e l'indipendenza della Chiesa e della sua autorità suprema nei confronti dell'ordinamento dello Stato⁽⁹⁴⁾. Una seconda ragione, invece, riguardava la necessità pratica di identificare un centro di imputazione unitario delle situazioni giuridiche patrimoniali o extra-patrimoniali attinenti alla struttura materiale dell'ente⁽⁹⁵⁾. L'erezione in persona giuridica dei *corpora* ecclesiali non serve quindi a ripartire o decentrare le funzioni di governo tra diversi soggetti, ma a provvedere in forme giuridiche più adeguate alla cura dei beni che formano parte del loro patrimonio⁽⁹⁶⁾ o degli enti giuridici ad esse connessi⁽⁹⁷⁾. Anche quando la personalità giuridica

⁽⁹⁴⁾ Così, nel can. 113 CIC si riconoscono come persone morali la Chiesa cattolica e la Sede Apostolica. La nozione di persona morale, piuttosto che quella di persona giuridica, viene interpretata dalla dottrina nel senso di sottolineare il fondamento originario della soggettività, che non deriva dall'autorità umana ma dall'istituzione divina. Sulla questione si veda anche A.M. PUNZI NICOLÒ, *Gli enti nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 24-66.

⁽⁹⁵⁾ Le Chiese particolari e le parrocchie sono erette in persone giuridiche al posto dei benefici soppressi come titolari del rispettivo patrimonio.

⁽⁹⁶⁾ Il termine patrimonio viene usato in questo contesto in senso ampio, per intendere non solo le strutture materiali, come i beni mobili e immobili, ma anche le strutture giuridiche, ossia le istituzioni e le fondazioni di proprietà dell'ente.

⁽⁹⁷⁾ Si pensi al seminario (can. 238, § 1 CIC), o alle scuole erette dal vescovo diocesano e dotate di personalità giuridica autonoma, che sono comunque dipendenti dalle diocesi, in quanto svolgono una funzione strumentale alla missione ecclesiale e sono soggette all'autorità del vescovo diocesano, titolare di competenze direttive.

viene riconosciuta a singoli organismi che formano parte delle strutture costitutive di governo⁽⁹⁸⁾, la configurazione è utile per disciplinare in forma unitaria le situazioni giuridiche di pertinenza della struttura, non per costituire un soggetto giuridico autonomo titolare di poteri di governo.

4.2. *La dimensione personale dell'autorità come servizio*

Dalle riflessioni precedenti sul *corpus Christi* emerge come nella Chiesa si possa parlare solo in senso improprio di una pubblica amministrazione come struttura a se stante, alla stregua di una figura soggettiva astratta, risultante dal complesso degli apparati titolari del potere amministrativo. Nel sistema ecclesiale, peraltro, all'interno del quadro costituzionale di ripartizione dei poteri di governo nelle distinte articolazioni tra Chiesa universale e Chiese particolari, si possono individuare determinati ministeri che sono investiti di competenze di natura amministrativa, come partecipazione specifica al *munus regendi* che costituisce una funzione essenziale della missione affidata da Cristo alla Chiesa. Per comprendere la peculiarità di questo sistema occorre considerare la rilevanza specifica che assume in ordine alle investiture nei ruoli di governo il carattere diaconale di ogni incarico o posizione di autorità nella Chiesa.

La logica del servizio sul modello della *diaconia Christi* è stata affermata come un postulato fondamentale nello svolgimento delle funzioni ecclesiali, prima messa in rilievo dal Concilio Vaticano II e in seguito

⁽⁹⁸⁾ La Sede Apostolica (can. 113, § 1 CIC) e le conferenze episcopali (can. 449, § 2 CIC).

posta tra i principi ispiratori della normativa vigente⁽⁹⁹⁾. La natura di servizio viene pertanto richiamata dalla dottrina per evidenziare la doverosità funzionale nell'adempimento dei compiti di governo e precisare le conseguenze giuridiche che ne derivano sul piano dei rapporti tra gerarchia e fedeli⁽¹⁰⁰⁾. Nondimeno, per dare effettiva valenza giuridica a questa natura di servizio bisogna ricercarne l'incidenza all'interno della stessa struttura giuridica della posizione di autorità. Se si continua a ritenere che coloro che sono investiti di competenze di governo siano titolari di una potestà di *iurisdictio* o di *regimen*, concepita come un potere imperativo esercitato in forme autoritative e unilateralmente vincolanti, risulta difficile affermarne la natura doverosa, perché la doverosità si riduce, in definitiva, a colorare l'intenzionalità dell'agente, che deve essere consapevole e responsabile nell'usare i poteri a servizio della missione ecclesiale, ma senza incidere sostanzialmente sul potere esercitato. In effetti, si può riconoscere una autentica posizione servente solo nei riguardi di competenze che siano strutturalmente dipendenti da un dominio altrui e risultino quindi nell'essenza vincolate ad adempiere una volontà ad esse superiore. Colui che serve è un «*fidelis dispensator*»⁽¹⁰¹⁾, un ligio e coscienzioso esecutore di un

⁽⁹⁹⁾ Per approfondimenti si rinvia a I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., pp. 451-458; EAD., *La mitezza quale paradigma della potestà di governo nella Chiesa*, in «*Ius Ecclesiae*» 30 (2018), pp. 79-100.

⁽¹⁰⁰⁾ V. GÓMEZ-IGLESIAS, *Acerca de la autoridad como servicio en la Iglesia*, in PONTIFICIUM CONSILIIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Ius in vita et in missione Ecclesiae*, Città del Vaticano, 1994, pp. 193-217; E. MOLANO, «*Sacra potestas*» y *servicio a los fieles en el Concilio Vaticano II*, in «*Fidelium iura*» 7 (1997), pp. 9-28; J. MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, in «*Fidelium iura*» 7 (1997), pp. 29-70.

⁽¹⁰¹⁾ *Lc* 12, 42-48; *1Cor* 4, 1-2.

compito che deve svolgere secondo il progetto di chi gliel'ha « affidato », un progetto, cioè, di cui non può sostanzialmente disporre, ma di cui deve farsi devoto « imitatore »⁽¹⁰²⁾.

Questo non può che essere il senso del mandato rivolto da Cristo alla Chiesa di continuare la missione di salvezza, dato che una simile missione, nella natura e nei fini, trascende le capacità umane: la sua realizzazione, infatti, non deriva dalle forze umane, ma dalla grazia di Dio, così come la direzione dei risultati non dipende dalla volontà umana, ma dalla provvidenza di Dio. L'unica vera potestà, pertanto, è di Dio, ai fedeli viene data solo la capacità di eseguirla⁽¹⁰³⁾.

La traduzione giuridica di questo principio dell'autorità servente si può ritrovare nella dottrina dell'epoca classica che presupponeva, alla base del sistema organizzativo della Chiesa, la concezione realistica del *corpus Christi*⁽¹⁰⁴⁾. Secondo questa visione unitaria, tutte le situazioni giuridiche riguardanti il *corpus* sono riferite alla titolarità del suo capo, che è Cristo⁽¹⁰⁵⁾; il corpo, che è

⁽¹⁰²⁾ Ef 5, 1.

⁽¹⁰³⁾ Per una lettura della natura tipica del potere nella Chiesa sulla base delle fonti della Sacra Scrittura, si vedano G. SEGALLA, *Exousía nel Nuovo Testamento. Il potere fra autorità di servizio ed autorità di dominio*, in *Cristianesimo e potere*, a cura di P. Prodi e L. Sartori, Bologna, Dehoniane, 1986, pp. 37-42; D. VITALI, *La ragione cristologica e pneumatologica dell'autorità nella Chiesa*, in ASSOCIAZIONE TEOLOGICA ITALIANA, *Autorità e forme di potere nella Chiesa*, Milano, Glossa, 2019, pp. 23-91.

⁽¹⁰⁴⁾ « Ecclesia... id est aggregatio fidelium quae est corpus Christi capitibus » (SINIBALDO DEI FIESCHI, c. 4 (*cum super*), X, 2, tit. 12 (*De causa possessionis et proprietatis*), n. 3); « Corpus multis modis dicitur, omnes enim fideles possunt appellari unum corpus, sive una ecclesia per fidem et charitatem, sive perfectionem gratiae, cuius caput est Christus » (BERNARDO DA PARMA, *Glossa ordinaria* in X 5, 31, 14).

⁽¹⁰⁵⁾ « De hac autem materia potest notari quod non praelatus, sed Christus dominium et possessionem rerum ecclesiarum habet, unde quaecumque homines offerunt ecclesiis, dicuntur esse oblata Deo ... Ex his praecipue

la Chiesa, risulta così detenere un potere di giurisdizione che non le appartiene *in apicibus*, ma che ha la capacità di esercitare attraverso le autorità investite delle relative attribuzioni. Peraltro, applicando alla Chiesa quanto la decretalistica aveva elaborato in merito alle *universitates habentes iurisdictionem*, occorre sottolineare come il diritto di esercitare il potere di giurisdizione non spetta al *corpus* in sé, ma a colui che ricopre l'incarico di *rector*⁽¹⁰⁶⁾. Anche a riguardo della *dignitas*, il diritto di esercitare le competenze che rientrano nella sua dotazione era riconosciuto come un diritto proprio del *dignitarius*, che lo stesso poteva rivendicare

mus et propter hoc dicimus quod quantumcumque moriatur praelatus et omnes clerici ecclesiae, tamen proprietas et possessio remanet penes Christum, qui vivit in aeternum vel penes universalem et singularem ecclesiam quae numquam moritur nec est umquam nulla» (SINIBALDO DEI FIESCHI, c. 4 (*cum super*), X, 2, tit. 12 (*De causa possessionis et proprietatis*), n. 3). In tal modo si viene a giustificare la perpetuità e la inalienabilità delle proprietà ecclesiastiche, l'imprescrittibilità o il tempo più lungo necessario per usucapire i beni ecclesiastici, e ancora la continuità nell'amministrazione degli stessi beni anche durante la possibile vacanza dei preposti nei diversi uffici. Poiché tutto fa capo a Cristo che vive in eterno ed è perennemente presente nel tempo e nello spazio, anche il corpo è permanente e ovunque sempre in funzione: «*Ecclesia non desinit mortuo prelato, quia numquam moritur»* (SINIBALDO DEI FIESCHI, c. 17 (*dilecti filii*), X, 2, tit. *De foro competentis*, n. 1).

⁽¹⁰⁶⁾ I decretalisti distinguevano tra la titolarità del potere di giurisdizione, che spettava all'*universitas* cui apparteneva l'ufficio di reggente, e il diritto di esercizio del potere di giurisdizione che spettava invece al reggente dell'*universitas*: «*Et est notandum quod rectores assumpti ab universitatibus, habent iurisdictionem et non ipsae universitates. Aliqui tamen dicunt, quod ipse universitas, deficientibus rectoribus, possunt exercere iurisdictionem, sicut rectores, quod non credo c. 13, X, V, 31»* (SINIBALDO DEI FIESCHI, in c. 8, X, I, 2). L'Ostiense chiarisce il significato del commento: «*Et noto quod rectores assumpti ab universitate iurisdictionem habente habent exercitium iurisdictionis et non ipsa universitas, licet aliqui dicant quod deficientibus rectoribus, possint universitates iurisdictionem exercere, sed quod reprobatur verius est, licet difficilius et incommodius»* (*Super primo Decretalium*, in c. 8, X, I, 2).

nomine proprio nei confronti di altri⁽¹⁰⁷⁾. Secondo una simile interpretazione sulla pertinenza del potere di giurisdizione, se, da un lato, si viene a giustificare il carattere indisponibile delle attribuzioni di governo, dall'altro, si giunge a sottolineare il ruolo decisivo e insostituibile di chi sia investito delle relative competenze, in quanto il potere di esercitarle non è ricondotto all'ente in astratto, ma all'individuo concreto che riveste una determinata carica.

Questa visione che valorizza l'apporto dei fedeli alla missione di salvezza appare significativamente coerente con la concezione ecclesiale del *ministerium*⁽¹⁰⁸⁾. Ricorrendo alla nozione di "partecipazione", da intendere nel senso della assunzione di un fedele in un progetto o missione che lo trascende, si può definire il ministero ecclesiale come la partecipazione personale ai *munera Christi*, in virtù della recezione di uno specifico dono dello Spirito. La rilevanza personale dell'investitura sta alla base di ogni forma di assunzione di un incarico nella Chiesa, dato che tutti gli uffici e i ministeri istituiti si sono venuti progressivamente a delineare nel corso della storia attraverso un processo graduale di « "ministerializzazione" dei carismi e di gerarchizzazione dei ministeri »⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ SINIBALDO DEI FIESCHI, c. 3, X 2, 19 (*de probationibus*), v. *controversiam*.

⁽¹⁰⁸⁾ P. ERDÖ, *Ministerium, munus et officium in Codice iuris canonici*, in «Periodica de re canonica» 78 (1989), pp. 409-436; P.A. BONNET, *Ministero*, in *Nuovo Dizionario di diritto canonico*, Cinisello Balsamo (Milano), Paoline, 1993, pp. 692-700; A. MONTAN, *Ministeria, munera, officia. I laici titolari di uffici e di ministeri (cann. 228, 230, 274): precisazioni terminologiche*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO, *I laici nella ministerialità della Chiesa*, Milano, Glossa, 2000, pp. 99-134; D. VITALI, *I ministeri dei laici nella Chiesa*, in «Archivio teologico torinese» 22 (2016), pp. 5-24.

⁽¹⁰⁹⁾ D. VITALI, *I ministeri dei laici nella Chiesa*, cit., p. 8. Sullo sviluppo storico dai ministeri carismatici ai ministeri istituzionali, si veda an-

Per cercare infine di trarre le fila dalle precedenti riflessioni e concludere in ordine al sistema di investitura degli incarichi amministrativi nella Chiesa, si può rilevare come ogni ruolo di governo, con qualsiasi metodo organizzativo venga assegnato, comprenda in sé una duplice dimensione, l'una oggettiva e l'altra soggettiva. La prima riguarda l'oggetto della competenza, che è data dal *munus* o funzione che viene attribuita. La seconda, invece, è il titolo o fondamento dell'investitura, che consiste nella partecipazione personale di colui che viene incaricato alla potestà di giurisdizione affidata da Cristo alla Chiesa, di cui si riceve il diritto di esercizio attraverso il conferimento di uno specifico ministero gerarchico.

Pure nella struttura dell'*officium*, come centro di riferimento delle attività di governo, si possono rilevare questi due aspetti: da un lato, il *munus* o complesso delle attribuzioni che viene configurato in forma stabile, prima e indipendentemente dall'assegnazione a uno specifico individuo, in modo da definire le linee tendenzialmente permanenti delle istituzioni ecclesiali; dall'altro, il conferimento a una determinata persona, la quale, attraverso l'investitura nel ministero, diviene titolare del diritto di esercitare le relative competenze come partecipazione specifica della *potestas regendi Ecclesiam*. L'elemento oggettivo, preso isolatamente, configura un mero modulo organizzativo astratto, quello che la scienza dell'amministrazione definisce come "ufficio in senso funzionale" ⁽¹¹⁰⁾, mentre per rendere l'ufficio un centro at-

che E. NORELLI, *La questione del potere nel passaggio dall'età apostolica alla seconda generazione cristiana*, in *Autorità e forme di potere nella Chiesa*, cit., pp. 93-124.

⁽¹¹⁰⁾ Sulla nozione di ufficio in senso funzionale, si veda *supra*, § 3.1.

tivo delle funzioni di governo è necessario l'elemento soggettivo, che attribuisce all'incaricato il diritto concreto di esercitarle.

Analoga struttura può essere riconosciuta anche all'ufficio collegiale, nel quale il ministero gerarchico non viene conferito a un'unica persona, ma a più persone riunite in collegio. In questo caso, il diritto di esercitare le attribuzioni dell'ufficio viene svolto secondo le modalità specifiche dell'azione collegiale.

Se si volesse comparare questa nozione di ufficio canonico con la tipologia delle figure soggettive elaborata dalla dottrina secolare, il *munus* in senso soggettivo e l'*officium* in senso oggettivo⁽¹¹¹⁾, si dovrebbe concludere per una commistione di caratteri tratti da entrambi. Come prefigurazione in astratto di un ambito di competenza, l'ufficio canonico, al pari dell'*officium* in senso oggettivo, costituisce un centro di riferimento stabile e permanente, indipendentemente dall'avvicendamento dei possibili incaricati, ma, diversamente dall'analoga figura statale, la previa costituzione non vale a erigere l'ufficio in un ente a sé stante, titolare delle funzioni e degli interessi ad esse correlati, in quanto resta un modulo meramente strumentale, privo di soggettività autonoma rispetto alla persona che ne è investita e al *corpus* in cui è inserito. D'altro canto, la rilevanza attribuita all'assegnazione dell'esercizio delle funzioni a una determinata persona, che rende effettivamente attivo il centro di riferimento, avvicina l'ufficio canonico al *munus* in senso soggettivo. A differenza di quest'altra figura, tuttavia, il *munus* oggetto dell'incarico non è un'attribuzione propria dell'investito che si esaurisce nella persona del titolare, in quanto ciò che viene conferito con il ministero individuale è solo il diritto di eserci-

(111) Sulle diverse tipologie di figure soggettive, si veda *supra*, § 3.1.

tare le funzioni, mentre le funzioni esistono in modo permanente nel *corpus* per il quale vengono svolte.

Da quanto detto emerge anche l'impossibilità di applicare la nozione di organo alla tipicità del rapporto tra *corpus*, ufficio e persona nel sistema di governo ecclesiale. Il ministero personale, infatti, non viene assorbito nella figura soggettiva astratta dell'ufficio, né l'ufficio come centro attivo di esercizio delle competenze può immedesimarsi nel *corpus*, con la conseguente indistinzione tra le diverse sfere di attribuzione delle condotte e delle conseguenze ad esse riconducibili. L'esercizio del potere di giurisdizione e di qualsiasi altro incarico di governo, in forza della partecipazione personale ai *munera Christi* che sta a fondamento del ministero gerarchico, implica e coinvolge sempre la responsabilità personale di chi la svolge. Non sarebbe pertanto ammissibile una spersonalizzazione dei compiti di guida della Chiesa all'interno di un apparato istituzionale costituito come un'entità sovraordinata e avulsa dagli individui concreti che la compongono.

5. LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIALE: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

5.1. *Il principio di responsabilità personale*

A conclusione di tutto il precedente discorso si può ora ritornare all'interrogativo iniziale su chi possa essere considerato il centro di imputazione della responsabilità all'interno delle strutture di organizzazione dell'amministrazione. È importante, come si è visto, non ricorrere a dogmatismi astratti e a rigidi schemi uniformizzanti, ma conservare un approccio realistico, che tenga conto della diversità e peculiarità delle singole situazioni. Occorre distinguere, anzitutto, le differenze tra le molteplici figure soggettive, anche considerando che una medesima per-

sona può rivestire una pluralità di incarichi, da valutare ciascuno nella propria specificità. Inoltre, è necessario analizzare la varietà dei metodi di imputazione, che operano diversamente in base alla natura dell'ufficio o incarico, alla tipologia degli atti compiuti e al contesto giuridico in cui sono posti. Il principio generale, tuttavia, che vale per tutte le fattispecie in quanto corrisponde allo stesso presupposto dei ministeri gerarchici che sono una partecipazione personale ai *munera Christi*, è l'affermazione della responsabilità personale di chi svolge una funzione di *regimen* in ordine ai contenuti e alle modalità delle condotte realizzate nell'ambito delle proprie competenze per perseguire gli obiettivi della missione affidata. La responsabilità può essere regolata diversamente e comportare conseguenze diverse, a seconda degli interessi pregiudicati dal comportamento inadeguato o inadempiente, ovvero dei soggetti nei confronti dei quali si è tenuti a prestare la riparazione della giustizia, oppure ancora degli effetti, che possono variare per il sovrapporsi della responsabilità concorrente di altri; in ogni caso, resta saldo il postulato della responsabilità personale dell'agente, sia che sia un individuo, sia che sia un collegio.

Una prima griglia di lettura delle diverse forme di responsabilità, può partire dalla distinzione tra le autorità proprie e di vertice e le autorità vicarie o le autorità dipendenti.

Le autorità di vertice dotate di potestà propria e ordinaria sono il romano pontefice e i vescovi, ma sia l'uno che gli altri ricoprono diversi uffici. Il romano pontefice è capo del Collegio dei Vescovi e capo della Sede apostolica⁽¹¹²⁾: in entrambi questi ruoli si configura come autorità suprema di governo della Chiesa

(112) Cann. 331; 360-361 CIC.

universale⁽¹¹³⁾. Inoltre, il papa è il pastore proprio della diocesi di Roma e, sotto questo profilo, il suo ruolo è uguale a quello degli altri vescovi o soggetti equiparati posti a capo delle Chiese particolari⁽¹¹⁴⁾. I vescovi, d'altro canto, oltre a poter rivestire specifici uffici di governo nella Chiesa universale, come autorità propria sono membri del Collegio dei vescovi e in questa veste partecipano all'esercizio della potestà suprema sulla Chiesa universale⁽¹¹⁵⁾.

Limitando l'attenzione ai soli uffici con potestà di giurisdizione, e in particolare la potestà amministrativa, si può rilevare come le diverse autorità titolari di potestà propria nell'esercizio delle competenze che rientrano nel loro ufficio⁽¹¹⁶⁾, agiscono *nomine proprio*, ossia a nome del proprio ministero gerarchico e per questo imputano a se stessi, o meglio al proprio ministero, gli atti e gli effetti che riguardano la propria carica o *dignitas*. Al *corpus* nell'interesse del quale hanno agito (Chiesa universale o Chiesa particolare) imputano solo i risultati finali che attengono al *corpus* nel suo complesso.

Le autorità di vertice, peraltro, sono anche dotate *ex officio* della capacità di rappresentare il *corpus* di cui sono poste a capo⁽¹¹⁷⁾. Il significato da attribuire al ter-

⁽¹¹³⁾ Il papa è anche capo supremo dello Stato della Città del Vaticano, ma questa posizione non viene trattata nel presente contributo perché richiederebbe una serie ulteriore di precisazioni.

⁽¹¹⁴⁾ Can. 381, §§ 1-2 CIC

⁽¹¹⁵⁾ Cann. 336; 375, §§ 1-2-376 CIC.

⁽¹¹⁶⁾ Per contro, gli atti che non rientrano nelle competenze dell'ufficio non possono essere considerati espressione del ministero gerarchico e non impegnano quindi la responsabilità della *dignitas*, bensì quella personale di colui che agisce.

⁽¹¹⁷⁾ Il principio generale viene affermato nel can. 118 CIC: «*Personam iuridicam publicam repraesentant, eius nomine agentes, ii quibus iure universali vel particulari aut propriis statutis haec competentia agnoscitur*». In particolare, il romano pontefice rappresenta tutta la Chiesa, come vica-

mine rappresentante è diverso a seconda che riguardi in senso ampio le attività volte a promuovere gli interessi generali del *corpus*, ovvero, in senso specifico, le attività dirette a curare le situazioni giuridiche che riguardano il *corpus* come persona giuridica. Nel primo caso la nozione viene usata in senso improprio, per designare una generica personificazione dell'immagine del *corpus* che si svolge secondo le dinamiche comuni di imputazione del ministero gerarchico, sopra esaminate. Nel secondo caso, invece, la nozione acquista un significato più tecnico-giuridico, quantunque in rapporto ai soli atti che riguardano l'ente eretto in persona giuridica, quindi nei limiti e per i fini con cui questa figura viene utilizzata nell'ordinamento canonico ⁽¹¹⁸⁾. Nondimeno, pure in questa applicazione la nozione viene ad avere una accezione comunque *sui generis*. Il pastore proprio, infatti, è elemento costitutivo del *corpus*, ossia, usando la terminologia della decretalistica, è *pars universitatis*, quindi nel gestire il patrimonio dell'ente non agisce *nomine alieno*, come avviene per i rappresentanti che operano per conto altrui, ma *tamquam pars principalis* ⁽¹¹⁹⁾. D'altra parte, non si può neppure dire che agisca come un organo della persona giuridica, dato che, in forza del ministero, resta pur sempre responsabile della sua condotta e quindi non si può riscontrare il verificarsi del metodo di imputazione della c.d. immedesimazione organica. Occorre concludere,

rio di Cristo e pastore della Chiesa universale (can. 331 CIC), mentre il vescovo diocesano rappresenta la diocesi (can. 393 CIC). Sulla differenza tra la funzione di rappresentanza e la funzione di governo, si veda E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo*, cit., pp. 90-91.

⁽¹¹⁸⁾ Si veda quanto detto *supra* § 4.1.

⁽¹¹⁹⁾ La diversità della posizione processuale del *procurator* o del *syndicus* rispetto a chi è *rector* e quindi *pars universitatis* viene esaminata da SINIBALDO DEI FIESCHI in merito a una questione riguardante il giuramento (c. 57 (*praesentium, de testibus attestationibus*), in X 2, 20).

piuttosto, che le autorità che agiscono a nome dell'ente, imputano a se stesse la condotta tenuta per svolgere l'attività, mentre imputano all'ente gli atti che abbiano rilevanza giuridica e che riguardano le situazioni giuridiche di pertinenza del patrimonio dell'ente.

Per quanto concerne le autorità vicarie, com'è noto, queste partecipano in modo derivato ad attribuzioni che non sono loro proprie e le esercitano in nome dell'autorità di vertice⁽¹²⁰⁾. Il sistema della vicarietà, un metodo peculiare della tradizione canonistica, implica che al vicario sia deferita una competenza autonoma, per cui imputa a se stesso le conseguenze degli atti⁽¹²¹⁾, ma non separata né riservata rispetto all'autorità di vertice, per cui il superiore gerarchico mantiene integre le proprie attribuzioni e possa sempre svolgerle personalmente, sostituendosi o avocando a sé la questione⁽¹²²⁾.

⁽¹²⁰⁾ Come autorità amministrative vicarie i vari Dicasteri della Curia romana svolgono nel settore materiale di propria pertinenza tutte le attività incluse nel *munus regendi* primaziale *nomine et auctoritate Romani Pontificis* (art. 13, costituzione apostolica *Pastor Bonus*; art. 107, *Regolamento generale della Curia romana*). Nell'ambito della diocesi, al Vicario generale spettano tutte le competenze amministrative su tutta la diocesi che appartengono all'ordinario diocesano, escluse le questioni riservate al vescovo (can. 475, § 1 CIC), mentre ai Vicari episcopali sono conferite mansioni circoscritte a una determinata porzione di diocesi o a un certo genere di affari o a un peculiare gruppo di fedeli (cann. 476 e 479, § 2 CIC).

⁽¹²¹⁾ L'alterità dei ruoli e la responsabilità in proprio di ciascun soggetto si deducono chiaramente dalla normativa del sistema: la funzione vicaria non viene sospesa a seguito del deferimento di una questione di sua spettanza all'autorità superiore (can. 139 CIC); la cessazione dalla carica del dante causa non estingue necessariamente il mandato nella carica dipendente (can. 184, § 2 CIC); contro gli atti amministrativi singolari dell'inferiore è dato al terzo, che si senta pregiudicato, il ricorso gerarchico all'istanza immediatamente sovraordinata (cann. 1734, § 3; 1737 CIC).

⁽¹²²⁾ Can. 139 CIC. Il metodo della vicarietà, pertanto, non corrisponde al metodo pubblicistico di decentramento delle funzioni, che presuppone l'attribuzione all'ufficio inferiore di una competenza esclusiva a

Inoltre, diversamente dalla funzione giudiziale, nell'esercizio della funzione amministrativa i vicari sono rigidamente subordinati all'autorità apicale, cui devono restare uniti in fedele identità di intenti e di volontà: la loro attività deve uniformarsi alle istruzioni e alle direttive ricevute, restare sottomessa a penetranti controlli, sia preventivi che successivi, e può essere annullata, revocata o modificata in sede di autotutela o di ricorso gerarchico⁽¹²³⁾. Si viene così a delineare un concorso di giurisdizioni che comporta una responsabilità cumulativa dell'autorità vicaria e dell'autorità propria nel modo si esercitare le competenze condivise.

A riguardo invece degli altri uffici dipendenti, diversi dalle autorità con competenze vicarie, occorre distinguere a seconda che abbiano mansioni esecutive, strumentali o ausiliarie, ovvero siano dotati di capacità decisionale autonoma. Nella prima tipologia, l'attività svolta da chi riveste l'incarico resta generalmente assorbita nella fase preparatoria o negli adempimenti formali del provvedimento finale che viene imputato all'autorità dirigente⁽¹²⁴⁾. Di conseguenza, la responsabilità per le

trattare le questioni di rispettiva pertinenza, in forma definitiva e senza interferenze gerarchiche, in quanto non prevede sfere di competenza riservate in modo assoluto agli uffici subordinati.

⁽¹²³⁾ Cann. 471; 473, § 1; 480; 1737 CIC. Anche nei rapporti tra romano pontefice e dicasteri della Curia romana si afferma il principio di rigida subordinazione gerarchica nelle competenze amministrative: i capi dei dicasteri sono tenuti inderogabilmente a informare il romano pontefice prima di iniziare a trattare affari importanti e straordinari (*Pastor bonus*, art. 18, § 3; *Regolamento generale*, art. 111, § 1); le decisioni di maggiore importanza devono essere sottoposte all'approvazione pontificia (*Pastor bonus*, art. 18, § 1; *Regolamento generale*, art. 111, §§ 2-3); contro gli atti dei dicasteri è esperibile il ricorso straordinario al romano pontefice (can. 1417, § 1), ovvero, in via giudiziale, l'impugnativa avanti alla *Sectio altera* della Segnatura apostolica (can. 1445, § 2 CIC; art. 123 *Pastor bonus*; *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, 21 giugno 2008, artt.73-73-103).

conseguenze dell'atto è da riferire all'autorità che l'ha effettivamente emanato e sottoscritto. Nondimeno, anche coloro che sono investiti di ruoli non decisionali risultano comunque responsabili della loro condotta nei limiti delle proprie specifiche competenze e qualora dal modo in cui le hanno adempiute possano derivare delle conseguenze giuridicamente rilevanti, ne rispondono insieme con l'autorità superiore⁽¹²⁵⁾.

Nei riguardi, invece, di altri ministeri che pur restando dipendenti dall'autorità di vertice, esercitano tuttavia una competenza dotata di un certo grado di autonomia decisionale, come nel caso del parroco che è pastore proprio della parrocchia⁽¹²⁶⁾, si può richiamare, *congrua congruis referendo*, quanto detto per l'esercizio delle funzioni di governo delle autorità proprie. Il parroco nello svolgimento dei compiti di cura pastorale della parrocchia⁽¹²⁷⁾ imputa a se stesso gli atti, mentre imputa al *corpus* i risultati finali. Dato che anche il parroco è considerato il rappresentante *ex officio* della parrocchia⁽¹²⁸⁾, si applica pure nei suoi confronti la distinzione sopra esaminata tra le attività di rappresentazione

⁽¹²⁴⁾ Nell'ambito della Curia diocesana, competenti a emanare atti giuridici o con effetti giuridici sono il vescovo diocesano e i suoi vicari, cosicché si stabilisce ai fini della formalizzazione e pubblicizzazione degli atti, che *ad validitatem* siano redatti per iscritto e sottoscritti dall'ordinario diocesano (vescovo diocesano o vicario generale o episcopali) e *ad liceitatem* anche dal cancelliere o dal notaio (can. 474 CIC).

⁽¹²⁵⁾ Si pensi in particolare a quegli uffici che pur sotto l'autorità del vescovo diocesano o del moderatore di curia (can. 473, § 2 CIC) non rivestono ruoli meramente esecutivi, ma svolgono mansioni che richiedono un certo grado di discernimento oltre a specifiche abilità, pure sotto il profilo tecnico, come il cancelliere (can. 482, § 1 CIC) o l'economista (can. 494, § 1 CIC).

⁽¹²⁶⁾ Can. 519 CIC.

⁽¹²⁷⁾ Cann. 528-529-530 CIC.

⁽¹²⁸⁾ Can. 532 CIC.

generica dell'immagine del *corpus* e le attività di gestione delle situazioni giuridiche pertinenti al patrimonio della persona giuridica.

Per quanto concerne infine il rapporto di subordinazione gerarchica tra l'autorità dotata di capacità decisionale autonoma e l'autorità ad essa superiore, applicando il principio di responsabilità personale si giunge ad affermare la responsabilità di ciascuna in base alle proprie effettive competenze. Così, al parroco sono da riferire le conseguenze derivanti dagli atti di esercizio delle attribuzioni di cura della parrocchia, ma alla responsabilità del parroco si può aggiungere quella dell'autorità superiore in ordine a quanto rientra nelle sue specifiche competenze, ossia il diritto di scegliere e di nominare candidati idonei⁽¹²⁹⁾, di vigilare sul corretto e proficuo svolgimento della missione, di intervenire per reprimere gli abusi o per sospendere o per rimuovere dall'incarico⁽¹³⁰⁾. Analoga responsabilità si può riscontrare nei rapporti tra il vescovo diocesano e altri ministeri gerarchici che prevedano una certa autonomia di esercizio, nei limiti degli effettivi diritti di controllo e di intervento dell'autorità di vertice⁽¹³¹⁾.

(129) Cann. 521, §§ 1-3 e 532 CIC.

(130) I provvedimenti possono avere natura penale, quali sanzioni per eventuali delitti, come per la censura della sospensione (can. 1333, § 1 CIC) o le pene espiatorie della privazione dell'ufficio, della proibizione di esercitarlo o del trasferimento penale ad altro ufficio (can. 1336, § 1, nn. 2-3-4 CIC), oppure avere natura amministrativa, come per la rimozione dei parroci quando il loro ministero, anche senza colpa grave, risulti dannoso o inefficace (can. 1740 CIC), o per il trasferimento giustificato dal bene delle anime o dall'utilità della Chiesa (can. 1748 CIC).

(131) Si veda, in particolare, il rapporto tra il vescovo e il ministero sacerdotale dei presbiteri. Come è stato sottolineato nella *Nota esplicativa* del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi del 12 febbraio 2004, il rapporto tra il vescovo e il presbitero non costituisce un rapporto di lavoro subordinato, per cui il presbitero sarebbe alle dipendenze del vescovo e

E ancora, con gli opportuni adattamenti, si può affermare un analogo rapporto di responsabilità tra il romano pontefice e i vescovi diocesani. I pastori propri delle Chiese particolari sono integralmente responsabili delle attività compiute nello svolgimento delle funzioni di governo nei confronti delle loro comunità, ma sono tenuti a svolgere le proprie competenze in comunione gerarchica con il Vicario di Cristo e in obbedienza alle disposizioni particolari o universali date dall'autorità suprema. Il papa, quale superiore gerarchico, è responsabile del modo in cui ha esercitato i propri diritti di nominare persone idonee⁽¹³²⁾, di verificare il corretto adempimento delle loro attribuzioni e di adottare i provvedimenti necessari per garantire il rispetto della giustizia e la promozione del bene dei fedeli⁽¹³³⁾.

Per contro, per gli atti di governo che sono esercitati *nomine proprio* dai ministeri gerarchici, non si può ricondurre alcuna responsabilità ai *corpora*, dato che gli atti vengono imputati all'agente, mentre al *corpus* sono riferiti i soli risultati finali, nella misura in cui lo riguardano. Il *corpus* che sia eretto in persona giuridica può essere ritenuto responsabile solo degli atti che riguar-

dovrebbe adempiere ai suoi ordini. Il presbitero, nel momento in cui viene ordinato dal vescovo e incardinato nella sua diocesi si trova a svolgere un ministero o servizio a favore di tutta la comunità ecclesiale, con una certa autonomia anche nello scegliere i modi per attuarlo. Nondimeno, il presbitero deve un obbligo speciale di obbedienza al proprio ordinario (can. 273 CIC) e il vescovo ha un dovere di vigilanza sullo stato di vita e sul ministero del presbitero (can. 384 CIC), potendo adottare tutti i provvedimenti necessari per reprimere eventuali abusi.

⁽¹³²⁾ Can. 377, § 1 CIC.

⁽¹³³⁾ Gli interventi del Romano pontefice possono essere di due tipi: o sugli atti del Vescovo diocesano, revocando o annullando quelli illegittimi, ovvero sulla persona, assumendo sanzioni penali o disciplinari, a seconda dei diversi presupposti (sui diversi provvedimenti, si veda quanto detto *supra*, nella nota 130, o quanto si dirà *infra*, § 5.2).

dano situazioni giuridiche proprie del patrimonio dell'ente, compiute da chi sia legittimato ed agisca effettivamente *nomine corporis*. Inoltre, delle situazioni giuridiche riferibili a un *corpus* localmente circoscritto non può essere ritenuto responsabile un *corpus* di una circoscrizione più ampia, perché ogni *corpus* eretto in persona giuridica è un ente giuridicamente autonomo⁽¹³⁴⁾. Il rapporto gerarchico che forma la linea costitutiva dell'aggregazione globale del *corpus Christi*, infatti, riguarda i ministeri preposti alla guida dei diversi *corpora*, non i *corpora* tra loro.

5.2. *Le diverse forme di responsabilità retrospettiva*

Sulla base del principio di responsabilità personale dei ministeri gerarchici si possono regolare diverse forme di responsabilità in senso retrospettivo, prevenendo diversi effetti doverosi in capo all'autorità agente che ha posto in atto la condotta *contra ius*, al fine di riparare la giustizia violata. Anche sotto questo profilo occorre evitare dogmatismi astratti e valutare in prospettiva realistica quali siano le esigenze di giustizia coinvolte nelle diverse figure di responsabilità, per individuare soluzioni idonee ad armonizzare tutte le diverse istanze. Peraltro, sul tema la normativa canonica si presenta alquanto lacunosa, non solo perché prevede poche norme isolate, del tutto inadeguate a disciplinare con precisione le diverse fattispecie, ma soprattutto perché risulta mancare un quadro organico chiaro dei principi che dovrebbero ispirare e coordinare l'impostazione dell'intera materia. Le interpretazioni offerte dalla dottrina e dalla giu-

⁽¹³⁴⁾ Per le situazioni riferibili alla parrocchia non si può ricorrere alla diocesi, né per quelle della diocesi alla Chiesa universale.

risprudenza rischiano pertanto di essere o meramente teoriche o legate al singolo caso concreto.

Per cercare di impostare in modo sistematico la trattazione, si può ricorrere al criterio dei beni giuridici che sono stati pregiudicati nell'esercizio della funzione amministrativa, per distinguere le diverse figure di responsabilità e per evidenziare la differente reazione cui ricorre l'ordinamento per ripristinare la giustizia compromessa.

Alcune condotte, anzitutto, vengono a ledere dei beni che sono considerati di interesse primario da parte dell'ordinamento in quanto attengono ai principi fondamentali sull'esercizio delle funzioni di governo e alla necessaria loro *ordinatio ad bonum commune*, e per questo sono tutelati con la protezione più severa sancita dalle norme penali. Nel codice si riscontra un insieme di canoni che puniscono gli abusi commessi da chiunque sia investito di una potestà o incarico ecclesiale⁽¹³⁵⁾, ma in realtà solo alcune di queste fattispecie riguardano gli abusi dello statuto funzionale dei titolari di qualsiasi ufficio di governo, mentre le altre concernono categorie particolari o di soggetti⁽¹³⁶⁾ o di condotte⁽¹³⁷⁾. I canoni che invece comprendono condotte nell'esercizio di qual-

⁽¹³⁵⁾ Il titolo III della parte II del libro VI è appositamente dedicato all'usurpazione degli uffici ecclesiastici e ai delitti commessi nel loro esercizio (cann. 1378-1389); a questi si possono aggiungere il delitto di falso in ordine alla stesura o all'uso di un documento ecclesiastico pubblico (can. 1391); la violazione dell'obbligo di residenza in ragione dell'ufficio (can. 1396). A. CALABRESE, *Diritto penale canonico*, Cinisello Balsamo (Milano), Paoline, 1990, pp. 232-260; B.F. PIGHIN, *Diritto penale canonico*, Venezia, Marcianum Press, 2008; V. DE PAOLIS-D. CITO, *Le sanzioni nella Chiesa. Commento al Codice di diritto canonico Libro VI*, Roma, UUP, 2008.

⁽¹³⁶⁾ I vescovi (cann. 1382-1383 CIC) o i sacerdoti in generale (can. 1384, 1387 CIC).

⁽¹³⁷⁾ L'amministrazione dei sacramenti (cann. 1378-1380, 1388 CIC) o l'uso dell'elemosina della Messa (can. 1385 CIC).

siasi ufficio puniscono i delitti di usurpazione⁽¹³⁸⁾, di corruzione⁽¹³⁹⁾ e di falso⁽¹⁴⁰⁾, nonché, a chiusura del sistema, una figura generale di abuso che viene a ricomprendere tutte le possibili condotte di abuso che non siano già punite da altre norme, incluse le ipotesi colpose se dall'azione o dall'omissione deriva un danno ad altri⁽¹⁴¹⁾. È significativa dell'importanza attribuita dall'ordinamento alla tutela dei beni giuridici protetti la constatazione che la fattispecie onnicomprensiva di abuso sia uno dei pochi delitti canonici punibili anche a titolo di colpa⁽¹⁴²⁾.

Qualora sia accertata la fondatezza dell'imputazione, l'autorità amministrativa che sia stata ritenuta colpevole è tenuta a emendarsi, a ristabilire la giustizia e a riparare lo scandalo⁽¹⁴³⁾. A tali fini, l'autorità giudi-

⁽¹³⁸⁾ Nel can. 1381 CIC viene incriminato sia chi usurpa un ufficio ecclesiastico, sia chi conserva illegittimamente l'incarico a seguito di privazione o cessazione.

⁽¹³⁹⁾ Nel can. 1386 CIC viene punito chi accetta doni o promesse per svolgere un'azione o un'omissione illegale.

⁽¹⁴⁰⁾ Il can. 1391 CIC sanziona i falsi che riguardano i documenti pubblici ecclesiastici e quindi ricomprende anche le condotte dei titolari degli uffici, anche se la norma non si trova nel titolo III, ma nel IV.

⁽¹⁴¹⁾ Can. 1389, §§ 1-2 CIC. La norma era già prevista nel codice del 1917 (can. 2404), ma con un ordine invertito rispetto agli altri delitti nell'esercizio degli uffici, dato che nella normativa piano-benedettina la figura generale di abuso operava come un principio generale e gli altri canoni delineavano le ipotesi eccezionali che avevano una diversa regolamentazione, mentre nella normativa attuale il can. 1389 funziona come una figura residuale, comprensiva di tutti i casi non sanzionati dai canoni precedenti. A. MARZOA, *Ad can. 1389*, in *Comentario exegetico al Código de derecho canónico*, Pamplona, Eunsa, 1997², VI, pp. 561-563; D.G. ASTIGUETA, *Abuso de potestad (delito de)*, in *Diccionario General de derecho canónico*, cit., I, pp. 94-97.

⁽¹⁴²⁾ Il can. 1389, § 2 e il can. 1457, § 1 (diretto a sanzionare gli abusi del giudice) sono le uniche previsioni codiciali di delitti colposi.

⁽¹⁴³⁾ Questi risultati sono indicati dal codice come le finalità della sanzione penale (can. 1341 CIC), ma, considerando che il reo è un incaric-

ziaria procedente irroga una sanzione proporzionata alla gravità della colpa, non esclusa la privazione dell'ufficio, a meno che ritenga che altre misure pastorali possano risultare più efficaci, in particolare se ci sia stata una effettiva resipiscenza, con recesso dalla contumacia⁽¹⁴⁴⁾.

Altre condotte, invece, sono considerate meno gravi per la portata offensiva, quantunque pregiudichino beni che attengono anch'essi al rispetto di principi importanti per il corretto esercizio delle funzioni di governo, quali l'imparzialità, l'obbedienza ai superiori, la fedeltà alla missione e la cura delle esigenze dei fedeli. In queste fattispecie si parla di responsabilità sotto il profilo disciplinare, in quanto sorge dalla violazione di regole che riguardano la disciplina peculiare nello svolgimento delle diverse attribuzioni di governo⁽¹⁴⁵⁾.

Nel codice si rinvencono, ma in modo frammentario, alcune disposizioni che richiamano i doveri specifici derivanti dall'investitura in un incarico ecclesiale, con portata generale per tutti gli uffici⁽¹⁴⁶⁾ o solo per alcuni⁽¹⁴⁷⁾, mentre una trattazione più ampia si può ritro-

cato di un ministero gerarchico dotato quindi della capacità di realizzare tali obiettivi nell'ambito delle proprie competenze, e tenuto conto, in più, che il loro effettivo raggiungimento può esentare dall'irrogazione della sanzione (can. 1344 CIC), si possono leggere queste azioni come il contenuto della responsabilità penale dell'autorità amministrativa che si sia resa colpevole di abusi nell'esercizio delle proprie funzioni.

⁽¹⁴⁴⁾ Can. 1344 CIC. Su ciò che implica recedere dalla contumacia, si veda il can. 1347, § 2 CIC.

⁽¹⁴⁵⁾ G.P. MONTINI, *Il diritto disciplinare canonico*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 31 (2018), pp. 264-278; P. BIANCHI, *Diritto disciplinare e amministrazione della giustizia canonica*, *ibidem*, pp. 279-319; M. RIVELLA, *Il diritto disciplinare della Curia Romana*, *ibidem*, pp. 320-328.

⁽¹⁴⁶⁾ Si ricordano, nel titolo IX del Libro I dedicato agli uffici ecclesiastici, i canoni che regolano l'idoneità (can. 149 CIC), il trasferimento (can. 190-191 CIC) e la rimozione (cann. 193-195 CIC).

⁽¹⁴⁷⁾ Si vedano, a titolo esemplificativo, i canoni che riguardano l'ufficio di vescovo (cann. 381-402 CIC), gli uffici della curia diocesana (can.

vare nei regolamenti o statuti interni di alcune istituzioni⁽¹⁴⁸⁾. Diversamente dalle sanzioni penali, le sanzioni disciplinari consistono in imposizioni restrittive o ablativie che operano esclusivamente sul piano del rapporto funzionale o di servizio tra l'incaricato e il superiore gerarchico⁽¹⁴⁹⁾. Peraltro, trattandosi di sanzioni, il presupposto dovrebbe essere sempre il previo accertamento dell'imputabilità soggettiva, per dolo o per colpa, in capo al responsabile⁽¹⁵⁰⁾, altrimenti si tratta di un provvedimento di diversa natura, che richiede una diversa giustificazione⁽¹⁵¹⁾.

491 CIC), l'ufficio di parroco (cann. 519-538; 1740-1752 CIC), gli uffici dei superiori religiosi (cann. 617-630 CIC).

⁽¹⁴⁸⁾ In particolare si possono richiamare il *Regolamento generale della Curia romana* del 30 aprile 1999 e altri regolamenti sia di organismi appartenenti alla Curia romana, sia di enti ad essa collegati. Per una prima ricognizione, si rinvia a J. CANOSA, *Il procedimento amministrativo disciplinare previsto in alcuni regolamenti vigenti nella Curia Romana, in Processo penale e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico*, a cura di D. Cito, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 433-448.

⁽¹⁴⁹⁾ Nel *Regolamento Generale della Curia Romana* sono previste come sanzioni disciplinari (Titolo X) l'ammonizione orale o scritta, l'ammonizione pecuniaria, la sospensione, l'esonero, il licenziamento o la destituzione dall'ufficio.

⁽¹⁵⁰⁾ Non si può, pertanto, concordare con la dottrina che ritiene non necessario l'elemento soggettivo dell'imputazione per dolo o colpa per imporre sanzioni disciplinari (F. PÉREZ-MADRID, *Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico*, in *Il processo penale canonico*, a cura di Z. Suchecki, Roma, LUP, 2003, p. 384; G.P. MONTINI, *Il diritto disciplinare canonico*, cit., p. 269; P. BIANCHI, *Diritto disciplinare*, cit., p. 283).

⁽¹⁵¹⁾ Sotto questo profilo, solleva dubbi interpretativi il *motu proprio* del pontefice Francesco *Come una madre amorevole* (4 giugno 2016), che ha inteso rafforzare la protezione delle persone vulnerabili con l'aggravamento della responsabilità dei vescovi diocesani e dei soggetti ad essi equiparati, stabilendo che possano essere rimossi dall'incarico se abbiano per negligenza posto od omissio atti che abbiano provocato un danno grave ad altri (art. 1, § 1). Nonostante il richiamo alla negligenza, che costituisce una figura di colpa, nel § 2 si potrebbe adombrare una fattispecie ambigua di responsabilità oggettiva, dato che si dice che il vescovo diocesano può

Altre condotte, ancora, riguardano più specificamente l'attività di amministrazione dei beni che appartengono al patrimonio giuridico del *corpus* eretto in persona giuridica e che sono compiute dall'autorità nella veste di *rector ex officio*, non *nomine proprio* ma *nomine universitatis* ⁽¹⁵²⁾. Dato che vengono compiuti a nome e per conto dell'ente, gli atti di gestione sono imputati direttamente alla persona giuridica, ma l'amministratore è tenuto ad attendere ai propri compiti con la diligenza del *bonus pater familias* e a comportarsi onestamente e fedelmente nel curare gli interessi dell'ente nel rispetto delle sue specifiche finalità ⁽¹⁵³⁾. Nell'esercitare tali funzioni, pertanto, l'autorità può essere ritenuta responsabile, oltre che per le precedenti fattispecie di violazione delle norme penali o disciplinari, anche per aver arrecato un danno al patrimonio della persona giuridica, a seguito di una gestione negligente, imprudente o priva di una adeguata perizia ⁽¹⁵⁴⁾.

Tutte le condotte abusive, illecite o scorrette sopra menzionate, in aggiunta al pregiudizio che possono arrecare sul piano dei rapporti funzionali o dei rapporti

essere rimosso «solamente se abbia oggettivamente mancato in maniera molto grave alla diligenza che gli è richiesta dal suo ufficio pastorale, anche senza grave colpa morale da parte sua».

⁽¹⁵²⁾ In generale, salvo non sia previsto diversamente, l'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona giuridica (can. 1279, § 1 CIC). Quindi compete al vescovo diocesano, con l'ausilio dell'economista, per il patrimonio della diocesi (can. 494, § 3 CIC), al parroco per quello della parrocchia (can. 532 CIC).

⁽¹⁵³⁾ Cann. 1283, 1284, § 1 CIC.C.R.M. REDAELLI, *L'etica dell'amministratore dei beni ecclesiali*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 31 (2018), pp. 97-117.

⁽¹⁵⁴⁾ Qualora la persona giuridica sia chiamata da terzi a rispondere degli atti posti validamente ma illegittimamente dall'amministratore, può rivalersi del pregiudizio subito nei confronti dello stesso amministratore (can. 1281, § 3). J.P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 156-159.

di preposizione nell'ambito delle competenze amministrative, possono ledere i diritti dei destinatari degli atti o dei terzi che siano comunque coinvolti dai loro effetti. L'autorità amministrativa può essere pertanto chiamata a risarcire i danni ingiustamente provocati⁽¹⁵⁵⁾, sia che siano connessi a un delitto di abuso di potere⁽¹⁵⁶⁾, sia che siano la conseguenza di atti amministrativi illegittimi⁽¹⁵⁷⁾. Alla base della responsabilità personale dell'agente sta un presupposto che è comune tanto alle condotte penalmente rilevanti quanto a quelle di mera illegalità, ossia la violazione di specifici obblighi dell'autorità amministrativa che è tenuta a svolgere correttamente e nel modo migliore possibile il compito di curare gli interessi dei fedeli, armonizzandoli con quelli della comunità. In forza di questo dovere di garantire il buon esercizio della funzione amministrativa si può imputare all'autorità il dovere di riparare le ingiu-

⁽¹⁵⁵⁾ Il principio generale è espresso nel can. 128 CIC.

⁽¹⁵⁶⁾ Sull'azione di riparazione dei danni conseguenti a un delitto, si vedano i cann. 1729-1731 CIC.

⁽¹⁵⁷⁾ Sulla richiesta di riparazione dei danni conseguenti a un atto amministrativo illegittimo, si vedano gli artt. 101-103 della *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*. Sul tema si consenta di rinviare, anche per la citazione della dottrina precedente, a I. ZUANAZZI, *De damnorum reparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni*, in *La lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, a cura di P.A. Bonnet e C. Gullo, Città del Vaticano, LEV, 2010, pp. 281-314; per la dottrina più recente si vedano: M. D'ARIENZO, *L'obbligo di riparazione del danno in diritto canonico. Percorsi di ricerca*, Cosenza, Pellegrini, 2013; D. LE TOURNEAU, *La réparation des dommages dans les recours contentieux administratifs (le canon 128 du Code de droit canonique)*, in «L'année canonique» 56 (2014-2015), pp. 309-318; G. PARISE, *Per una giustizia più piena nella Chiesa: la questione del risarcimento dei danni come segno di uno sviluppo*, in «Periodica de re canonica» 106 (2017), pp. 681-712; C. BEGUS, *L'azione per il risarcimento dei danni*, in Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico (ed.), *Il diritto nel mistero della Chiesa*, IV, *Prassi amministrativa e procedure speciali*, Città del Vaticano 2018, pp. 443-456.

stizie che derivano dagli atti *contra ius*, anche senza il previo accertamento della colpevolezza soggettiva in capo all'agente⁽¹⁵⁸⁾.

Potrebbe tuttavia apparire ingiusto addossare all'autore dell'atto l'obbligo di risarcire i danni anche nelle ipotesi in cui non ricorra una imputabilità soggettiva a titolo di dolo o di colpa. Sussiste in effetti un problema ermeneutico lasciato aperto dalla normativa che non regola espressamente e in modo compiuto le questioni sottese alla riparazione dei danni causati da un atto amministrativo illegittimo. Da un lato, invero, occorre sottolineare la specificità della *ratio* sottesa alla responsabilità amministrativa, rispetto alle altre forme di responsabilità, che richiede di tenere in conto esigenze ulteriori di giustizia; dall'altro, però, si osserva come spetterebbe al legislatore intervenire per precisare quale sia il sistema più idoneo di combinare tra loro le diverse istanze, in modo da risultare coerente con i principi ispiratori dell'ordinamento ecclesiale e da promuovere la loro effettiva tutela.

Sotto il primo profilo, si nota come, diversamente dalla repressione penale o disciplinare degli abusi, che ha funzione sanzionatoria e quindi richiede necessariamente il previo accertamento della colpevolezza soggettiva, l'obbligo di risarcire i danni ha principalmente la funzione riparatoria di reintegrare il pregiudizio subito. Al fine di assicurare una migliore protezione, quindi, il criterio della imputazione soggettiva può essere integrato con altri criteri di ripartizione della responsabilità che potrebbero avere persino una portata prevalente, come nel caso

⁽¹⁵⁸⁾ La responsabilità dell'autorità amministrativa per gli atti illegittimi viene così a configurare una forma speciale di responsabilità, diversa da quella che consegue agli atti di negoziazione privata o all'attività illecita dei soggetti diversi dalle autorità di governo: I. ZUANAZZI, *De reparatione damnorum*, cit., pp. 293-297.

dell'esercizio delle funzioni amministrative il criterio, sopra richiamato, del dovere di garantirne il corretto adempimento. Nell'ambito di questo impegno di garanzia dell'autorità amministrativa rientra anche il dovere di assicurare la certezza e l'affidabilità nella giustizia delle disposizioni adottate, dato che, a differenza dei rapporti negoziali tra privati, i destinatari degli effetti dell'atto amministrativo devono sottostare a quanto viene imposto unilateralmente, senza avere né la facoltà di sottrarsi, né la possibilità di verificare la legittimità dell'uso dei poteri. Si evidenzia pertanto un rapporto di disparità tra danneggiante e danneggiato che si riflette anche sul piano della capacità di reagire all'ingiustizia subita, dal momento che per l'offeso può riuscire molto difficile, se non impossibile, dimostrare l'imputabilità colposa della condotta dell'autorità amministrativa. Per questo, può risultare giustificato stabilire un rafforzamento della difesa di chi ha subito gli effetti lesivi e ritenere sufficiente la prova del nesso di causalità oggettiva tra l'atto amministrativo illegittimo e il danno ingiusto⁽¹⁵⁹⁾.

Peraltro, come si è detto, sarebbe necessario un intervento del legislatore per definire con chiarezza i presupposti per la domanda di riparazione del danno e per precisare anche, ferma la responsabilità personale dell'autorità agente, su chi grava concretamente l'obbligo di risarcire in forma economica i danni che non possono essere rimossi con il ripristino dello *status quo ante*⁽¹⁶⁰⁾. In proposito si deve distinguere tra l'attività di

(159) L'autorità può liberarsi dalla responsabilità provando o l'inesistenza di un atto che possa dirsi espressione della funzione amministrativa, o la mancanza del nesso di causalità oggettiva tra l'atto e la conseguenza lesiva, o la non ingiustizia del danno, o l'assenza di un interesse leso che sia considerato dall'ordinamento degno di essere tutelato.

(160) Il rimedio principale è certamente la riparazione c.d. in forma

governo che viene svolta *nomine proprio* dall'autorità amministrativa e quella, invece, di gestione del patrimonio di un ente, sia il *corpus* eretto in persona giuridica sia un ente pubblico da esso dipendente, che viene svolta *nomine universitatis*. In quest'ultimo caso, dato che gli atti, purché siano validi quantunque illeciti, sono imputati direttamente alla persona giuridica, la responsabilità di risarcire eventuali danni grava principalmente sull'ente, salva, come si è detto, la possibilità di rivalersi sull'autorità colpevole di una cattiva amministrazione. Se invece si tratta di una attività di giurisdizione svolta *nomine proprio* dall'autorità amministrativa, l'obbligo di riparare alle ingiustizie grava interamente sul ministero gerarchico, non sul *corpus* a cui sono imputati solo i risultati finali. Proprio su quest'aspetto si potrebbe ipotizzare un intervento del legislatore, volto a prevedere una responsabilità indiretta del *corpus*, quanto meno nei limiti del beneficio ricevuto, estendendo alla funzione amministrativa quanto viene previsto dalla normativa per gli atti di gestione del patrimonio delle persone giuridiche che siano stati posti invalidamente dagli amministratori ⁽¹⁶¹⁾.

specifica, ossia con la piena restaurazione della situazione precedente all'atto lesivo. Solo per i danni non riparabili in questa forma si può ricorrere a forme alternative, quale, anzitutto, il risarcimento per equivalente, che, nel caso di beni patrimoniali, può consistere nel pagamento in denaro del valore economico (c.d. risarcimento in forma generica), oppure, per altre situazioni, può portare a compensare la perdita con l'attribuzione di una condizione simile.

⁽¹⁶¹⁾ La persona giuridica non risponde degli atti invalidi se non in quanto e nella misura in cui ne abbia tratto un illegittimo arricchimento (can. 1281, § 2 CIC).