

# L'INDOLE PASTORALE DELLA CURIA ROMANA

SERGIO F. AUMENTA

ABSTRACT: Molti hanno l'impressione che il ruolo della Curia si sia ampliato al punto da essere divenuto troppo ingombrante, tale cioè da oscurare sia il ministero del Papa, che il principio della Collegialità episcopale.

La Curia non viene percepita come uno strumento al servizio del ministero petrino, ma quasi come un peso inutile.

D'altra parte sono forti nell'episcopato le richieste di una gestione più collegiale del governo della Chiesa universale. La Curia viene vista come il simbolo della centralizzazione e dell'autoritarismo romano, che si interpone tra il Papa ed i Vescovi.

La futura struttura della Curia, che uscirà dall'annunciata riforma, è subordinata alla soluzione del vero nodo cruciale che è il rapporto tra l'esercizio del *munus petrino* e quello della Collegialità episcopale.

Lo sguardo retrospettivo sulla storia della Curia romana è necessario per aiutare a distinguere tra gli aspetti caduchi e quelli fondamentali.

Fin dai primi secoli della storia cristiana, il Vescovo di Roma ha potuto giovare di collaboratori che lo aiutavano nel disbrigo degli affari di governo. Tuttavia il vero atto di nascita della Curia romana nel senso moderno è costituito dalla bolla "Immensa Aeterni Dei", del 22 gennaio 1588, con la quale il Papa Sisto V creava 15 congregazioni di Cardinali. La riforma sistina fu un passo

ABSTRACT: Many people have the impression that the role of the Curia has expanded to the point that it has become too cumbersome, overshadowing both the ministry of the Pope and the principle of episcopal collegiality.

The Curia is not perceived as an instrument at the service of the Petrine ministry, but almost as an unnecessary burden.

Moreover, in the episcopate there are pressing demands for a more collegial governance of the universal Church. The Curia is seen as a symbol of Roman centralization and authoritarianism, standing between the Pope and the Bishops.

The future structure of the Curia, following its planned reform, would be a consequence of the resolution of the real problem, namely the relationship between the *munus Petrinum* and episcopal collegiality.

Looking back on the history of the Roman Curia, it is necessary to distinguish between outdated aspects and those that remain fundamental.

From the early centuries of Christian history, the Bishop of Rome could benefit from collaborators who assisted in handling matters of governance. But the true birth of the Roman Curia in the modern sense was the Bull *Immensa Aeterni Dei* (22 January 1588), whereby Pope Sixtus V created fifteen Congregations of Cardinals. The Sistine reform

significativo verso l'accentramento dei poteri nel papato, rispetto alla maggiore collegialità garantita dal Concistoro dove i Cardinali, durante il Medioevo, si riunivano tre volte la settimana con il Papa per trattare gli affari di governo più importanti.

Dopo la scomparsa dello Stato della Chiesa, la riorganizzazione della Curia viene attuata dal Papa Pio X mediante la Cost. Apost. "Sapienti consilio", del 29 giugno 1908. Alla conclusione del Concilio Vaticano II, la Cost. Apost. "Regimini Ecclesiae Universae" di Paolo VI, del 15 agosto 1967, è la riforma che si prefigge di attuarne gli insegnamenti. Oltre a ribadire la presenza dei Vescovi diocesani quali Membri delle Congregazioni, la REU introduce: a) il coordinamento del lavoro dei Dicasteri; b) l'internazionalizzazione del personale di Curia; c) le nomine temporanee; d) la presenza dei laici.

Cinque anni dopo la promulgazione del nuovo Codice di Diritto canonico, Giovanni Paolo II il 28 giugno 1988 promulgò la Cost. Apost. "Pastor bonus", che metteva in luce fin dal titolo il carattere pastorale del ministero petrino dal quale discendono le quattro caratteristiche della Curia romana: l'ecclesialità, la ministerialità, la vicarietà e la collegialità.

Dopo una valutazione della riforma del 1988, a venticinque anni dalla sua entrata in vigore, l'articolo cerca di individuare qualche prospettiva per il futuro: un ruolo maggiore per il laicato, non solo in funzioni meramente esecutive; l'applicazione con maggiore ampiezza del principio di sussidiarietà; la riaffermazione della primarietà della Santa Sede rispetto alla realtà strumentale dello Stato della Città del Vaticano; la delimitazione della Curia agli organismi che

was a significant step towards the centralization of power in the papacy, as opposed to the greater collegiality ensured by the Consistory, in which, during the Middle Ages, the Cardinals would meet three times a week with the Pope to deal with the most important affairs of government.

After the fall of the Papal States, a reorganization of the Curia was enacted by Pope Pius X with the Apostolic Constitution *Sapienti consilio* (29 June 1908). At the conclusion of the Second Vatican Council, the Apostolic Constitution of Pope Paul VI *Regimini Ecclesiae Universae* (15 August 1967) aimed at a reform of the Curia which would implement its teachings. In addition to confirming the presence of diocesan Bishops as members of the Congregations, REU introduced: a) the coordination of the work of the dicasteries; b) the internationalization of the staff of the Curia; c) temporary appointments; and d) the presence of lay people.

Five years after the promulgation of the new Code of Canon Law, Pope John Paul II promulgated the Apostolic Constitution *Pastor bonus* (28 June 1988), which from its very title emphasized the pastoral character of the Petrine ministry, from which four characteristics of the Roman Curia derive: the Curia is ecclesial, ministerial, vicarious and collegial.

After an assessment of the 1988 reform, twenty-five years after its entry into force, the article seeks to identify some prospects for the future: a greater role for the laity, not only in purely executive functions; a broader application of the principle of subsidiarity; a reaffirmation of the priority of the Holy See over the Vatican City State; the limitation of the Curia to those bodies exer-

esercitano una potestà di governo (rispettivamente esecutiva o giudiziaria, con una chiara definizione dei due ambiti); una segreteria papale con compiti di coordinamento e di tramite delle decisioni pontificie; la riforma del Sinodo dei Vescovi; migliore coordinamento e collegialità tra gli organismi della Curia.

cising power of governance (whether executive or judicial, with a clear definition of the two areas); a Secretariat with tasks of coordination and mediation of papal decisions; a reform of the Synod of Bishops; collegiality and coordination between the offices of the Curia.

PAROLE CHIAVE: Curia romana, riforma, pastoraltà, *Pastor bonus*.

KEY WORDS: Roman Curia, Reform, Pastoral Nature, *Pastor bonus*.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Cenni sulla storia della Curia romana. - 2. 1. Il Primato di Pietro. - 2. 2. Dopo l'anno Mille. - 2. 3. La riforma sistina. - 2. 4. La riforma di S. Pio X. - 2. 5. La riforma di Paolo VI. - 2. 6. Il dopo Concilio. - 3. La riforma della Curia romana del 1988. - 3. 1. La struttura generale della Cost. Ap. *Pastor bonus*. - 3. 2. I principi ispiratori. - 3. 3. La nozione di Curia romana. - 3. 4. La nozione di dicastero. - 3. 5. Venticinque anni dopo. - 4. Le applicazioni del principio della pastoraltà. - 4. 1. L'ecclesialità. - 4. 2. La ministerialità. - 4. 3. La vicarietà. - 4. 4. La collegialità.

## 1. INTRODUZIONE

LA discussione circa l'essenza ed i compiti della Curia romana ha travalicato i circoli degli studiosi ed è approdata nei mezzi di comunicazione di massa, divenendo argomento di divulgazione. Presso buona parte dell'opinione pubblica si è posta la domanda sul senso e, soprattutto, sull'attualità di tale secolare istituzione. Non di rado la risposta è stata sbrigativamente negativa.

Anche all'interno della Chiesa, molti hanno l'impressione che il ruolo della Curia si sia ampliato al punto da essere divenuto troppo ingombrante, così da oscurare sia il ministero del Papa, che il principio della Collegialità episcopale.

A tale riguardo, da una parte si reclama una presenza sempre più energica ed immediata del Papa alla guida della Chiesa. Gli uffici di Curia non vengono percepiti come uno strumento al servizio del ministero petrino, ma quasi come inutili fardelli.

Dall'altra parte, sono forti nell'episcopato le richieste di una gestione più collegiale del governo della Chiesa universale. La Curia viene vista come il simbolo della centralizzazione e dell'autoritarismo romano, che si interpone come una barriera tra il Papa ed i Vescovi.

Non mancano tuttavia ragioni per ritenere che la secolare funzione della Curia di aiutare il Papa nel governo della Chiesa universale non sia affatto esaurita.

Pensiamo ad esempio al ruolo del Pontefice, alla sua visibilità planetaria, alla sua presenza nei *mass-media*, che si sono ampliati enormemente, in modo inimmaginabile ancora pochi decenni orsono. La facilità delle comunicazioni a livello mondiale rende possibile che le notizie pervengano al centro in tempi rapidi e l'opinione pubblica, compresa quella ecclesiale, si attende dal Papa risposte (ed eventualmente decisioni) efficaci, convincenti e soprattutto rapide, a volte in tempo reale. Ciò comporta, come è ovvio, una macchina organizzativa complessa ed efficiente e, inevitabilmente, centralizzata.

Vi è un secondo aspetto da considerare. La Chiesa parla oggi ad un mondo globalizzato ed è chiaro che il tema dell'unità ecclesiale si pone in modo nuovo rispetto alle epoche precedenti. È noto che nella storia delle istituzioni politiche modernizzazione e centralizzazione spesso sono andate di pari passo. In tal senso, la riforma di Sisto V costituisce un esempio per quanto riguarda la Chiesa cattolica.

Nel corso del xx secolo, in alcuni casi una certa dose di maggiore centralizzazione si è rivelata necessaria, quanto meno per tentare di fronteggiare i regimi totalitari (fascismo, nazismo e comunismo). Anche oggi non se ne esclude la necessità, poiché le sfide per l'unità della Chiesa sono in aumento (influsso della mentalità secolarizzata, contesto relativista, contrapposizioni in campo ecclesiale, ecc.). Ad ogni modo, si ritiene che – in generale – il processo di globalizzazione abbia come esito finale quello di una maggiore centralizzazione e non di un decentramento.

Non vi è dubbio, tuttavia, che in alcuni casi la centralizzazione comporti il rischio di un'eccessiva uniformità, con la conseguente possibilità di non favorire la soluzione dei problemi, ma piuttosto di aggravarli, non tenendo conto della specificità delle situazioni a livello locale.

Se tutto ciò è vero, dovrebbe essere chiaro che il vero nodo cruciale è il rapporto tra il *munus* petrino e la Collegialità episcopale, non nei suoi fondamenti teologici, come è evidente, poiché essi sono già stati argomento di un Concilio Ecumenico cinquant'anni orsono, ma negli aspetti pratici legati al rispettivo esercizio di queste due potestà.

Ritornando al tema iniziale, riguardo alla "buona fama" della Curia nella Chiesa dell'inizio del terzo Millennio, ci sarebbe da chiedersi se una certa insofferenza nei confronti degli organismi curiali, manifestatasi anche ai più alti livelli, non si giustifichi, oltre che per le oggettive carenze di alcuni uffici, in base al fatto che la sensibilità ecclesiale sul rapporto tra Collegialità episcopale e Primato petrino è maturata assai più rapidamente di quanto le strutture della Curia riescano oggi a rappresentare.

La riforma della Curia implica ridefinire il rapporto tra Collegialità episcopale e Primato di Pietro, o meglio sarà la conseguenza di tale ridefinizione; con l'avvertenza che la Curia non è il luogo deputato all'attuazione della

collegialità, ma essa resta per definizione uno strumento operativo del ministero petrino, in rapporto dialogico con l'episcopato.

Il presente articolo, senza pretendere di aggiungere qualcosa agli studi sulla Curia romana, né di individuare soluzioni immediate in vista dell'annunciata riforma, intende offrire alcune riflessioni che, a partire da un necessario sguardo retrospettivo sulla storia, possano aiutare a mettere a fuoco gli aspetti ritenuti realmente importanti (e dunque non caduchi) nell'ambito di una complessa problematica.

## 2. CENNI SULLA STORIA DELLA CURIA ROMANA

### 2. 1. *Il Primato di Pietro*

Come ha più volte ricordato Papa Francesco al debutto del suo pontificato, egli è innanzitutto il Vescovo di Roma e il suo compito originario è quello di governare la propria chiesa locale. Storicamente il Vescovo dell'Urbe ha assunto gradualmente, con il trascorrere del tempo, le funzioni che gli spettano rispetto alle altre Chiese, quale successore di S. Pietro.<sup>1</sup>

Con l'editto di Milano del 313 d.C., l'imperatore Costantino dichiarava il cristianesimo *religio licita*. In seguito all'editto di Teodosio, nel 380 d.C., esso rimaneva l'unico culto ammesso nell'Impero e ne diveniva religione ufficiale.

Con la caduta dell'Impero romano d'Occidente (476 d.C.), alla dissoluzione dell'amministrazione imperiale seguiva il crollo della vita economica e produttiva ed iniziava anche a Roma, la capitale dell'Impero peraltro spopolata, un periodo di grande turbolenza, di instabilità e di insicurezza politica e sociale.

Il Vescovo di Roma cominciava gradualmente a ricoprire un ruolo di supplenza del potere politico che era venuto a mancare. In una situazione di drammatico e prolungato vuoto di potere civile, il Papa prese gradualmente ad occuparsi anche del bene materiale dei cittadini romani, interessandosi dei rifornimenti annonari, dell'ordine pubblico, delle necessità materiali degli abitanti: riparare le strade, restaurare gli acquedotti interrotti dai barbari, provvedere alla difesa militare della città, ecc..

Quando si dovevano trattare affari di particolare importanza i Pontefici chiedevano l'aiuto dei Sinodi romani, ai quali venivano chiamati i Vescovi della provincia ecclesiastica romana.

Per far fronte ai suoi compiti di governo ordinari il Papa si serviva di collaboratori, sia laici che chierici, che incaricava per le varie necessità. Questi collaboratori si occupavano allo stesso tempo sia di affari ecclesiastici che di

<sup>1</sup> Così, già alla fine del primo secolo, abbiamo un primo esempio di ciò nella lettera di S. Clemente ai cristiani della Chiesa di Corinto, cfr. es. la Collana di testi patristici, *I Padri Apostolici*, Roma 1978, 41-92.

affari civili. Nel periodo storico dell'alto Medioevo, infatti, il governo pontificio non conosceva una distinzione tra affari ecclesiastici e profani. Solo più tardi si distinguerà tra "amministrazione civile" (lo Stato pontificio con i propri funzionari) e "amministrazione ecclesiastica" (con i propri Officiali). E comunque, finché esisterà lo Stato della Chiesa, la distinzione resterà sempre imperfetta.

Circa la struttura ecclesiastica romana nel primo millennio, è noto che esistevano persone o collegi di persone che, su incarico del Vescovo, si occupavano di determinati affari.<sup>2</sup>

Se all'inizio sono singole persone, presto si formano dei collegi di tali collaboratori, i quali assumono nel loro complesso il nome di "Officiali dell'Aula Papale" presso il palazzo del Laterano.

I Chierici palatini servivano principalmente i Pontefici nella chiesa Lateranense e nell'attiguo palazzo, dimora dei Papi fino all'esilio avignonese.

Dai presbiteri titolari delle chiese romane, a cui presto si aggiungono i Vescovi delle diocesi suburbicarie e i sei diaconi palatini, venivano i cosiddetti *Cardinales* ossia i preposti alle chiese costituenti i cardini della diocesi di Roma.

## 2. 2. Dopo l'anno Mille

All'inizio del secondo millennio della storia cristiana, si delineano alcune istituzioni simili a quelle attuali. Per importanza ricordiamo dapprima il *Concistoro*, cioè la riunione dei Cardinali (ordinariamente meno di trenta), ai quali dal 1059 è riservata l'elezione del Papa.

Nel *Concistorium*, tre volte la settimana, il Papa discuteva e decideva con questi suoi collaboratori i problemi della Chiesa. Le decisioni pontificie erano trasmesse tramite le *litterae decretales*, che poi saranno raccolte ufficialmente nel *Corpus Iuris canonici*.<sup>3</sup>

Man mano che nella Curia Papale si concentrano numerose competenze, si rende necessaria la creazione di organismi stabili, soprattutto in ambito propriamente ecclesiastico, ma anche in quello civile (relativo cioè allo Stato Pontificio). Nascono prima gli uffici che si occupano di materie organizzative, disciplinari ed economiche, in risposta ad esigenze concrete.

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, E. PASZTOR, *Onus Apostolicae Sedis, Curia romana e Cardinalato nei secoli XI-XV*, Roma 1999, con la bibliografia ivi citata; AA. VV., *La Curia romana*, a cura dell'Arcisodalizio della Curia Romana, Città del Vaticano 1990; N. DEL RE, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, Città del Vaticano 1998.

<sup>3</sup> Soprattutto all'inizio, i Papi si servivano anche di delegati che inviavano da Roma o sceglievano nello stesso rispettivo paese, con la facoltà di decidere le cause a loro affidate (cfr le Decretali di Gregorio IX nel titolo *De officio et potestate iudicis delegati* (x, 1, 29) 43 capitoli).

In questa linea di sviluppo, certamente il primo ufficio in ordine di tempo fu la *Cancellaria Apostolica*, con l'incarico di redigere la corrispondenza e gli atti ufficiali del Pontefice. Il secondo ufficio fu la *Camera Apostolica* per l'amministrazione dei beni materiali della Santa Sede, già dalla fine del sec. XI. Un terzo ufficio in ordine cronologico, dalla metà del sec. XIV, fu la *Dataria Apostolica*, che curava la concessione di dispense indulti, privilegi, benefici e richiedeva anche le relative tasse.

Il primo tribunale fu la *Sacra Penitenzieria*, che diventò un organismo permanente almeno dal sec. XIV, competente per l'assoluzione dai peccati e dalle censure in foro interno ed esterno.

Altro importante tribunale era la *Rota Romana* la quale, soprattutto sotto Giovanni XXII ad Avignone, acquista sempre più rilevanza come tribunale papale per tutte le cause più importanti, escluse solo le cause criminali.

Un terzo tribunale permanente nasceva già nell'alto Medio Evo sotto forma di collegio dei referendari. L'organismo diventò stabile sotto Sisto IV (1471-84) e fu chiamato *Signatura Apostolica*, la quale si divise, sotto Giulio II all'inizio del sec. XVI, in *Signatura Gratiae* e *Signatura Iustitiae* per le rispettive cause (amministrative e giudiziarie).

Nacquero poi, dal seno della vecchia Cancelleria, alcuni uffici stabili ai quali venne demandata la redazione e spedizione della corrispondenza: la *Secretaria Brevium*, la *Secretaria Brevium seu epistularum ad Principes* e la *Secretaria Litterarum Latinarum*.

### 2. 3. La riforma sistina

Il vero atto di nascita della Curia romana nel senso moderno è costituito dalla bolla *Immensa Aeterni Dei*, del 22 gennaio 1588,<sup>4</sup> con la quale il Papa Sisto V creò 15 congregazioni di Cardinali, alcune competenti per gli affari della Chiesa, altre per gli affari dello Stato pontificio. Non era (in senso tecnico) una riforma generale, perché restavano in vita gli organismi che già esistevano (ad es. quelli già ricordati più sopra, cui va aggiunto il Sant'Uffizio ed un primo inizio di *Propaganda Fide*). Quella sistina era però una legislazione con un disegno globale e dunque può considerarsi l'atto d'inizio della Curia in senso moderno.

La bolla di Sisto V è preceduta da una breve introduzione nella quale il Papa dichiara il fondamento, vale a dire il Primato Pontificio a cui è affidata la Chiesa Universale. Ricorda poi, attraverso l'esempio di Mosè, la necessità del Papa di avere dei collaboratori che, in questo caso, sono i Cardinali, costituiti in gruppo per le singole Congregazioni. Il loro compito è di decidere le

<sup>4</sup> Sisto V, Bolla *Immensa Aeterni Dei*, del 22 gennaio 1588, in *Bullarium Romanum*, Torino 1863, T. VIII, 985-999 (abbr. *Immensa*).

molteplici questioni in nome del Papa, in maniera meno complicata rispetto ai Concistori e dunque con maggiore celerità. Da notare che il Papa delegava la sua potestà non ai Dicasteri, ma ai Cardinali in quanto persone singole, benché poi le congregazioni di Cardinali agissero in modo collegiale, in gruppi generalmente di cinque.

Alla fine della bolla vengono elencate le facoltà e il modo di procedere del gruppo Cardinalizio che è coadiuvato da segretari appositamente costituiti. Gli stessi Cardinali avevano poi la facoltà di chiamare liberamente tutti i collaboratori necessari al loro lavoro. Solo le questioni più gravi dovevano essere portate alla conoscenza e alla decisione del Papa. Tutti i diritti speciali, che potevano impedire l'attività delle Congregazioni, venivano abrogati.<sup>5</sup>

La riforma sistina riguarda sia organismi già esistenti che vengono modificati, sia organismi di nuova istituzione; rimangono in vita tutte le altre istituzioni ed organismi preesistenti, che qui non sono citati. Non appare ancora nelle Congregazioni la distinzione tra i poteri di indole giudiziaria o amministrativa.

In sede di valutazione storica, si può leggere la riforma sistina come un passo significativo verso l'accentramento dei poteri nel papato, rispetto alla maggiore collegialità garantita dal Concistoro.

In realtà, già prima dell'età moderna l'importanza dell'istituzione concistoriale era venuta scemando, man mano che si andava affermando la forma monarchica del papato, ma i Cardinali conservavano ancora un certo potere decisionale in tutte le questioni di maggiore importanza.

<sup>5</sup> Delle 15 Congregazioni di Cardinali, dieci si interessano della Chiesa universale, mentre le altre cinque si riferiscono allo Stato pontificio. Sono: 1. *Congregatio pro Sancta Inquisitione*: istituita già nel 1542. 2. *Congregatio pro Signatura Gratiae*: per la concessione delle grazie in via amministrativa. 3. *Congregatio pro erectione ecclesiarum et provisionibus consistorialibus*: di nuova istituzione, essa tratta delle diocesi e delle provviste episcopali. Poi detta S. Congregazione Concistoriale; oggi Congregazione per i Vescovi. 4. *Congregatio pro sacris ritibus et caeremoniis*: di nuova istituzione; tratta, oltretutto di tutti i riti, anche delle canonizzazioni e delle feste dei Santi. 5. *Congregatio pro Indice librorum prohibitorum*: già istituita da S. Pio V. 6. *Congregatio pro executione et interpretatione Concilii Tridentini*: fondata da Pio IV nel 1564. Poi denominata S. Congregazione del Concilio; oggi è la Congregazione per il Clero. 7. *Congregatio pro consultationibus Regularium*: fondata dallo stesso Sisto V già nel 1586, si occupa dei Religiosi. 8. *Congregatio pro consultationibus Episcoporum et aliorum praelatorum* istituita da Pio V nel 1572, per tutte le questioni che riguardano i Vescovi nel governo delle Chiese. 9. *Congregatio pro Universitate Studii Romani*: istituita per gli studi teologici, giuridici e umanistici nelle Università. 10. *Congregatio pro Typographia Vaticana*: per la diffusione della Bibbia nelle tre lingue (Latina, Greca, Ebraica), delle Decretali dei Pontefici, dei Concili generali, degli scritti dei Padri ecc.. 11. *Congregatio pro ubertate annonae Status Ecclesiastici*: per l'approvvigionamento di Roma e dello Stato Pontificio. 12. *Congregatio pro classe paranda et servanda ad Status Ecclesiastici defensionem*: la marina militare per la difesa delle coste contro i pirati. 13. *Congregatio pro Status Ecclesiastici gravaminibus sublevandis*: sorveglia la riscossione delle tasse, imposte e tributi. 14. *Congregatio pro viis, pontibus et aquis curandis*. 15. *Congregatio pro consultationibus negotiorum Status Ecclesiastici*: è l'istanza di appello per le cause civili e penali dei cittadini dello Stato Pontificio, in via amministrativa.

D'altra parte la forma concistoriale comportava sicuramente una certa lentezza nel processo decisionale e, in mancanza di consenso, rendeva necessario individuare soluzioni di compromesso.

L'ampliamento nel 1586 del numero dei Cardinali da 24 a 70 aveva consentito a Sisto V di nominare una quarantina di nuovi Cardinali. Istituendo le 15 Congregazioni, il Papa ottiene di velocizzare la trattazione degli affari di governo; di limitare il potere del Concistoro, dividendo il Collegio cardinalizio in gruppi di cinque o sei porporati; di circoscrivere la competenza di ogni singolo Cardinale a poche materie.

Dal punto di vista istituzionale va sottolineato il passaggio dal Concistoro, che era un organo collegiale (cioè un organismo che assume le proprie decisioni con il concorso di tutti i partecipanti, anche se eventualmente con peso decisionale differente), alla Curia (che è un insieme di uffici che agiscono esclusivamente in forza della potestà vicaria che proviene loro dal Papa, l'unico a godere di potestà propria).

Dal punto di vista storico, la riforma sistina del governo centrale della Chiesa, assimilabile più al modello della "monarchia assoluta" che a quello della "oligarchia", rispondeva allo stesso tempo sia ad una necessità storica che ad un'opzione teologica.

In altre parole l'esercizio del governo papale andava evolvendo in linea con quanto avveniva in tutte le nazioni europee del tempo, dove si affermava l'importanza del potere centrale, che comportava la nascita di strutture di governo centralizzate e specializzate secondo materie e settori di competenza. D'altra parte l'attuazione della Riforma cattolica, voluta dal Concilio di Trento, sembrava richiedere un governo centrale autorevole.

#### 2. 4. La riforma di S. Pio X

Con la formazione dello Stato unitario in Italia nel 1861, scompare lo Stato della Chiesa e poi, con la presa di Roma nel 1870, termina il governo pontificio anche sull'Urbe e sul territorio circostante. Si impone un cambiamento che adatti la Curia alla fine del potere temporale. Ciò avviene, quasi quarant'anni dopo, con la riforma di S. Pio X che vuole essere una ristrutturazione integrale della Curia.

Mediante la Cost. Apost. *Sapienti consilio*, del 29 giugno 1908, l'attività della Curia e del suo personale è disciplinata per la prima volta in modo uniforme.<sup>6</sup> Le competenze tra Congregazioni, Tribunali e Uffici vengono attribuite in modo nuovo, stabilendo il principio che per ciascuna materia vi sia un solo ente competente. Sono rifondati sia la Segnatura che la Rota, affidando

<sup>6</sup> PIO X, Cost. Apost. *Sapienti consilio*, del 29 giugno 1908, in AAS, I (1909) 7-19: abbr. *Sapienti*.

ai tribunali le competenze giudiziarie e lasciando alle Congregazioni quelle amministrative (benché tale distinzione resti imperfetta).

Nei cann. 242-264 del CIC 1917 non ci sono novità rispetto alla *Sapienti*. A parte pochi successivi provvedimenti di modifica non ci furono nuove disposizioni generali fino alla riforma di Paolo VI.<sup>7</sup>

## 2. 5. La riforma di Paolo VI

Il Decreto *Christus Dominus*, del 28 ottobre 1965, a proposito della Curia romana aveva scritto al n. 9: “Ora i Padri del Sacrosanto Concilio esprimono il desiderio che a questi Dicasteri [della curia romana], che senza dubbio hanno dato finora un prezioso aiuto al Romano Pontefice e ai Pastori della Chiesa, sia dato un nuovo ordinamento, maggiormente conforme alle necessità dei tempi, delle regioni e dei riti, specialmente per quanto riguarda il loro numero, la loro denominazione, le loro competenze, la loro prassi e il coordinamento del loro lavoro”.

Si intuisce qui il richiamo ad un Discorso di Paolo VI alla Curia romana, tenuto il 21 settembre 1963<sup>8</sup> alla vigilia della riapertura del Concilio, un discorso di grande profondità spirituale, nel quale il Papa annunciava alla Curia la prossima riforma, presentandone lo spirito ed anticipandone alcuni contenuti.

Al n. 10 del medesimo Decreto i Padri conciliari avevano espresso alcuni desideri e cioè che: 1° “i Membri, gli Officiali e i Consultori dei Dicasteri siano scelti in più larga misura dalle diverse regioni della Chiesa” (come pure i Legati pontifici); 2° che tra i Membri dei Dicasteri ci siano anche dei Vescovi, soprattutto diocesani; 3° che nel lavoro dei Dicasteri si senta di più il parere dei laici.

In sintonia con il Concilio, Paolo VI con il MP *Pro comperto sane*, del 6 agosto 1967,<sup>9</sup> decise che potessero essere Membri della Curia romana, oltre ai Cardinali, anche alcuni Vescovi diocesani, in quanto la loro diretta esperienza pastorale poteva risultare di grande utilità.

La Cost. Apost. *Regimini Ecclesiae Universae* di Paolo VI, del 15 agosto 1967,<sup>10</sup> entrata in vigore il 1° gennaio 1968, è la riforma che si prefigge di attuare il Concilio Vaticano II.

Oltre a ribadire la presenza dei Vescovi diocesani quali Membri delle Congregazioni, la *REU* accoglie anche le altre indicazioni espresse dal Concilio. Già l'introduzione della Costituzione apostolica segnala le novità:

a) il coordinamento del lavoro dei Dicasteri per mezzo di riunioni periodi-

<sup>7</sup> Cfr ad es. il M.P. *Sancta Dei Ecclesia* di Papa Pio XI, del 25 marzo 1938, relativo al governo delle Chiese di Rito orientale; la soppressione dell'Indice e qualche mutamento di competenze tra le Congregazioni.

<sup>8</sup> «AAS» 55 (1963) 793 ss.

<sup>9</sup> PAOLO VI, MP *Pro comperto sane*, del 6 agosto 1967, «AAS» 59 (1967) 881-884.

<sup>10</sup> PAOLO VI, Cost. Apost. *Regimini Ecclesiae Universae*, del 15 agosto 1967, «AAS» 59 (1967), 885-928 (abbr. *REU*).

che interdiceresti, sia d'iniziativa dei Capi Dicastero interessati da materie di mista competenza, sia convocate e coordinate dal Segretario di Stato;

- b) l'internazionalizzazione del personale di Curia;
- c) le nomine temporanee, per favorire l'avvicendamento del personale direttivo di Curia (solo per 5 anni, salvo proroga papale);
- d) la presenza dei laici in Curia in qualità di Membri dei Dicasteri.

Inoltre la *REU* crea nuovi Consigli e Segretariati con funzioni di promuovere la pastorale. Nascono l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA), la Prefettura per gli Affari economici e la Seconda sezione (c.d. *Sectio altera*) della Segnatura apostolica per i ricorsi contenzioso-amministrativi. La Congregazione per le Chiese orientali, infine, assume vita propria staccandosi definitivamente da *Propaganda*, completando il processo già iniziato col CIC del 1917.

La Curia di Paolo VI comprendeva pertanto:

- 1) la Segreteria di Stato *seu Papalis* ed il Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa (che prende il posto della Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari);
- 2) dieci Sacre Congregazioni (diverranno nove, essendo poi state unite la Congregazione dei Riti con quella dei Sacramenti);
- 3) tre Segretariati (per l'unità dei cristiani; per i non cristiani; per i non credenti);
- 4) gli Uffici (Cancelleria, Prefettura degli Affari economici, Camera apostolica, APSA, Prefettura del Palazzo apostolico, Ufficio statistico);
- 5) tre Tribunali apostolici (Segnatura, Rota Romana e Penitenzieria);
- 6) altri enti con varie finalità (es.: Consiglio dei Laici e Pontificia Commissione "De Iustitia et pace").

Va qui segnalato che la *REU*, pur utilizzando nell'introduzione il termine "dicastero" che era stato usato dal Concilio, lo riferisce in primo luogo alle Sacre Congregazioni, ai Tribunali ed agli Uffici; e solo secondariamente agli altri organismi (cfr anche art. 1 §1). Inoltre è importante sottolineare che solo delle Congregazioni si diceva che sono giuridicamente pari tra loro (art. 1 §2).

## 2. 6. *Il dopo Concilio*

Alla riforma paolina viene a volte imputato un certo "accentramento di poteri" nella Segreteria di Stato, a discapito tanto degli altri Dicasteri, quanto delle Chiese locali. Tale osservazione merita di essere approfondita nel suo duplice aspetto.

Dal punto di vista normativo si verifica nella *REU* lo spostamento degli articoli relativi alla Segreteria di Stato (che nella *Sapienti* era un ufficio non di primo piano: il 4° ufficio del Titolo III), all'inizio della Costituzione paolina dove essa ha un Titolo a parte (il II, che condivide con il Consiglio per gli

Affari pubblici della Chiesa; in particolare artt. 19-25) che la pone prima delle S. Congregazioni (che si trovano al Titolo III).

Ciò certamente segnala l'importanza che la *REU* attribuisce alla *Secretaria Status seu Papalis*. Tuttavia non è dato ritrovare nella *REU* alcuna norma che ne sancisca la preminenza legale. Infatti:

a) essa non è il primo dei Dicasteri della Curia, anzi non è neppure un Dicastero (art. 1 §1). La Segreteria di Stato non è mai definita (né nella Introduzione, né nell'articolato) un "Dicastero"; essa piuttosto sta a fianco del Papa nel rapporto con la Curia (Congregazioni, Tribunali, Uffici e Segretariati, cfr art. 1 §1 e art. 19 §1). Si noti che la *Pastor bonus* modificherà questa situazione, stabilendo che la Segreteria di Stato è anch'essa un Dicastero, giuridicamente pari agli altri;

b) non si trova alcuna norma che dia alla Segreteria di Stato dei super poteri rispetto agli altri Dicasteri. Infatti le competenze della Segreteria di Stato sono pressoché tutte contenute nell'art. 21, che le indica in modo abbastanza sommario (*"Ad Secretariam Status seu Papalem pertinet omnia expedire quae Summus Pontifex eidem commiserit"*). Si deve concludere che, dal punto di vista normativo, nella *REU* non si riscontra un accentramento di poteri nella Segreteria di Stato.

Non sembra perciò infondato ritenere che la centralità acquisita dalla Segreteria Papale negli anni dopo il Concilio fu una realtà di fatto, più che di diritto che scaturì, tra l'altro, dalla decisione del Papa di metterne il timone nelle mani di un Sostituto di grandi capacità ed efficienza, oltre che di assoluta fiducia, quale Mons. Benelli. Attraverso la Segreteria, Paolo VI seppe guidare la Curia (e la Chiesa) nell'accettazione ed attuazione del Vaticano II, vincendo le non poche resistenze al rinnovamento conciliare.

Sul versante interno, tuttavia, non sfuggiva certo a Papa Montini la necessità di coordinare il lavoro della Curia, e perciò la *REU* (artt. 13-18) istituì le riunioni interdicasteriali, sia promosse autonomamente dai Capi Dicastero, sia convocate dal Segretario di Stato, con la finalità del coordinamento dei Dicasteri.

Nella pratica questo aspetto è rimasto però poco realizzato, nonostante che la *Pastor bonus* lo riprenda espressamente e che il Regolamento Generale della Curia romana abbia ampliato ulteriormente gli organismi di coordinamento teoricamente possibili. Si pensi, ad esempio, alle riunioni tra i Segretari dei Dicasteri, coordinate dal Sostituto della Segreteria di Stato, che non hanno mai visto la luce.<sup>11</sup>

Con il tempo, tra l'altro, tale coordinamento è risultato sempre più com-

<sup>11</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Regolamento Generale della Curia romana*, in AAS 91 (1999) 629-699 (abbr. RGCR) in particolare cfr art. 108.

plesso da realizzare, perché la struttura della Curia si è notevolmente ampliata, soprattutto per l'aumento del numero dei Dicasteri di Curia.<sup>12</sup>

Quanto infine al versante esterno, va d'altra parte considerato che la crescita del ruolo della Segreteria di Stato è in realtà frutto di un processo che data almeno a partire dagli inizi del xx secolo. Tale processo risponde al bisogno di un organo a diretta disposizione del Pontefice per coordinare il governo della Chiesa universale e trasmettere le sue decisioni, a fronte di una realtà ecclesiale e mondiale sempre più ampia e complessa. Come non ricordare che nel corso del xx secolo si è moltiplicato il numero di circoscrizioni ecclesiastiche e di vescovi, come anche la quantità di nuove realtà, quali movimenti, associazioni ecc.?

Inoltre, la scena mondiale su cui agisce la Santa Sede è divenuta più complessa per numero di Stati e Organizzazioni internazionali, mentre il progresso della tecnica facilita comunicazioni e spostamenti, ma richiede anche interventi in tempi sempre più rapidi. In conclusione, si tratta di un insieme di cause che hanno richiesto l'esistenza di un coordinamento autorevole. Tali cause, lungi dall'attenuarsi, mostrano sino ad oggi tutta la loro influenza e rendono indispensabile, comunque lo si voglia denominare, un organismo centrale di coordinamento a livello mondiale.<sup>13</sup>

### 3. LA RIFORMA DELLA CURIA ROMANA DEL 1988

#### 3. 1. *La struttura generale della Cost. Ap. Pastor bonus*

Cinque anni dopo l'entrata in vigore della *REU*, Paolo VI creò una Commissione per la sua revisione, che lavorò, non continuativamente, fino alla promulgazione da parte di Giovanni Paolo II della legge tuttora in vigore sulla Curia romana, cioè la *Cost. Apost. Pastor bonus*, del 28 giugno 1988, dal titolo: *De Romana Curia*.<sup>14</sup>

C'è innanzitutto nella *PB* una lunga *Introduzione* (nn. 1-14) che contiene i principi fondamentali, la storia della Curia ed infine i motivi che hanno spinto il Legislatore a promulgare la nuova legge.

La prima parte è quella delle *Norme generali* (artt. 1-38) che contiene la normativa comune alla Curia. Seguono le norme sui singoli Dicasteri che si

<sup>12</sup> Una conseguenza è stata la difficoltà di realizzare riunioni dei Capi Dicastero che permettano un adeguato scambio di opinioni e lo spazio per le conclusioni. Anche stabilendo tempi contingentati per gli interventi di 5 min. a testa, cui bisogna aggiungere lo spazio della relazione iniziale, ciò risulta comunque complesso da gestire, in presenza di una trentina di partecipanti.

<sup>13</sup> Circa tale denominazione cfr C. J. ERRAZURIZ, *Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa*, Roma 2009, in particolare p. 396 nt. 43.

<sup>14</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Cost. Apost. Pastor bonus*, del 28 giugno 1988, «AAS» 80 (1988) 841-930 (abbr. *PB*).

trovano nella seconda parte: la Segreteria di Stato (artt. 39-47); le Congregazioni (artt. 48-116); i Tribunali (artt. 117-130); i Pontifici Consigli (artt. 131-170); gli Uffici (artt. 171-179); gli altri organismi (artt. 180-182); gli avvocati (artt. 183-185); le istituzioni collegate con la Santa Sede (artt. 186-193).

La Costituzione ha al fondo due Allegati (*Adnexa*): il primo sul significato pastorale della visita dei Vescovi *ad limina Apostolorum*; il secondo sulla Sede Apostolica come comunità di lavoro, che tratta dei collaboratori che prestano la propria opera per la Santa Sede.

La *PB* recepisce le innovazioni introdotte dalla riforma paolina, che oggi si possono considerare realtà ormai compiute: la presenza dei Vescovi diocesani, l'internazionalizzazione del personale, l'avvicendamento del personale direttivo di Curia, tramite le nomine quinquennali e, in parte, la presenza dei laici.

Dal punto di vista organizzativo, la riforma di Giovanni Paolo II introduce alcune novità. Tra queste ricordiamo: la classificazione in cinque categorie dei Dicasteri di Curia (la Segreteria di Stato più le 9 Congregazioni, 3 Tribunali, 12 Pontifici Consigli e 3 Uffici) e la creazione del Consiglio per i problemi organizzativi ed economici. La Segreteria di Stato viene distinta in due sezioni: Affari generali (detta Prima Sezione) e Rapporti con gli Stati (detta Seconda Sezione, che corrisponde al precedente Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa).

### 3. 2. I principi ispiratori

I principi ispiratori della riforma di Giovanni Paolo II, sono presentati nell'*Introduzione* ai nn. 1-14.

Il principio ispiratore fondamentale della riforma è messo in luce già nel titolo: è la pastoralità o, meglio, il servizio pastorale che il Signore ha affidato a Pietro. È necessario, infatti, che nella Chiesa il potere sia esercitato secondo la categoria del servizio, di modo che l'autorità abbia la pastoralità come carattere principale. Questo ministero (o diaconia) di Pietro ha come scopo di instaurare e accrescere la comunione ecclesiale (*Introd.*, 1).

*“In base alla comunione si spiega anche la struttura gerarchica della Chiesa, che è simultaneamente collegiale e primaziale”* (*Introd.*, 2): una formula felice per indicare la comunione gerarchica.

Di conseguenza il ministero petrino è un servizio alla comunione: per questo il Papa si è sempre dato cura anche dei problemi delle Chiese particolari. L'esistenza della Curia romana si giustifica come aiuto al ministero petrino: *“la Curia romana è sorta per un solo fine: rendere sempre più efficace l'esercizio dell'ufficio universale di pastore della Chiesa che Cristo stesso ha affidato a Pietro e ai suoi successori e che di volta in volta è cresciuto a dimensioni sempre più vaste”* (*Introd.*, 3).

Dal principio della pastoralità, discendono le quattro caratteristiche della Curia:

1°) l'ecclesialità: “è evidente – scrive *Introd.*, 7- che il compito della Curia romana, sebbene essa non faccia parte della costituzione essenziale, voluta da Dio, della Chiesa, ha tuttavia un carattere veramente ecclesiale poiché trae dal pastore della Chiesa universale la propria esistenza e competenza. In effetti essa intanto vive ed opera in quanto è in relazione con il ministero petrino e su di esso si fonda”; parimenti, il compito ecclesiale della Curia postula la cooperazione dell'intera Chiesa in suo sostegno;

2°) la ministerialità: “si indica [con questo termine] in modo evidente l'indole strumentale della Curia, descritta in un certo senso come uno strumento nelle mani del Papa, talché essa non ha alcuna autorità, né alcun potere all'infuori di quelli che riceve dal supremo pastore” (*ib.*); pertanto essa può “offrire al Papa un aiuto tanto più valido ed efficace quanto più si sforza di essere più conforme e fedele alla di lui volontà” (*ib.*);

3°) la vicarietà: la Curia “non agisce per proprio diritto, né per propria iniziativa: infatti esercita la potestà ricevuta dal Papa ...la sua ragion d'essere è quella di esprimere e di manifestare la fedele interpretazione e consonanza, anzi l'identità con quella volontà medesima”; e ancora: “la pienezza di questa potestà risiede nel Capo, cioè nella persona del Vicario di Cristo, il quale l'attribuisce ai dicasteri di Curia secondo la competenza e l'ambito di ciascuno” (*Introd.*, 8);

4°) la collegialità: la PB è particolarmente attenta a mettere in luce come non esista contraddizione tra l'istituzione curiale ed il principio della collegialità episcopale.

L'azione della Curia non può prescindere dal riferimento al ministero dei Vescovi, sia in quanto membri del Collegio episcopale, sia in quanto pastori della Chiese particolari. Per tale motivo “è impensabile” che la Curia ostacoli o condizioni a mo' di diaframma, i contatti personali tra Papa e Vescovi (*Introd.*, 8).

A riprova dell'importanza della collegialità episcopale, il n. 9 della *Introduzione* elenca le “note di collegialità” della Curia:

a) perché la Curia è connessa al ministero del Capo del Collegio apostolico;

b) perché i Vescovi sono i primi fruitori del lavoro della Curia;

c) perché è composta da tutti i Cardinali, che fanno parte per definizione della Chiesa di Roma;

d) perché i responsabili dei Dicasteri sono Vescovi;

e) perché molti dei Membri dei Dicasteri sono anche Vescovi diocesani.

Pertanto si deve dire che la PB sottolinea fortemente la collegialità episcopale, in continuità con la centralità che il Concilio ha attribuito al ministero del Vescovo. Tuttavia la Curia sta sul versante del *munus petrino*, a supporto

di questo: essa è a servizio della collegialità episcopale, ma – di per sé – non è espressione di tale collegialità.<sup>15</sup>

### 3. 3. *La nozione di Curia romana*

Il nome “Curia romana” designa non un ente a sé stante, dotato di personalità giuridica, ma semplicemente l’insieme degli uffici al servizio del Papa.<sup>16</sup> Il *munus* petrino è personale e, in alcune materie, indelegabile (ad es.: lo scioglimento del matrimonio rato e non consumato), o, comunque, non si palesa l’opportunità di delegarlo (ad es.: la dispensa dagli oneri legati alla Sacra ordinazione dei sacerdoti).

In numerose altre materie, invece, il Papa affida stabilmente ai dicasteri di Curia la propria *potestas regiminis*, cioè la potestà di giurisdizione esecutiva e giudiziaria che gli appartiene (cfr can. 135 CIC).

Egli normalmente non delega la potestà legislativa,<sup>17</sup> quindi le Congregazioni non possono, di norma, emanare atti legislativi, mentre emanano decreti esecutivi ed istruzioni (cfr *PB* art. 18 cpv. 2).

La Curia, pertanto, opera con potestà ordinaria (cioè legata all’ufficio) e vicaria. Vige comunque il principio (già presente nella *Sapientis* e che *PB* art. 18 richiama espressamente) che tutte le faccende di maggiore importanza devono essere sottoposte al Pontefice.

Inoltre il Papa non si priva mai della potestà di decidere personalmente le materie attribuite alla competenza dei dicasteri, rimanendo sempre libero di avocarne la trattazione.

Si tenga presente che gli atti posti dai dicasteri (es.: documenti, istruzioni, decreti ecc.), anche se emanati in forza della potestà vicaria, non sono atti del Romano Pontefice, ma restano “atti del dicastero”, salvo che siano approvati in forma specifica dal Papa secondo la procedura prevista dall’art. 126 del Regolamento Generale della Curia romana. Si distingue perciò un’approvazione pontificia “in forma comune” da una “in forma specifica”, con rilevanti differenze, ad esempio in merito alla possibile impugnazione del provvedimento.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Circa un altro versante della collegialità cfr. *PB Introd.*, 10: “il servizio della Curia ... si distingue per una certa nota di collegialità, anche se la Curia non si può paragonare ad alcun tipo di collegio”. Il fatto che non esista contraddizione tra collegialità episcopale e *munus petrino* non significa che la Curia agisca come un collegio in senso giuridico.

<sup>16</sup> Secondo *PB* art. 1: “La Curia romana è l’insieme dei Dicasteri e degli organismi che coadiuvano il Romano Pontefice nell’esercizio del suo supremo ufficio pastorale per il bene e il servizio della Chiesa universale e delle Chiese particolari, esercizio col quale si rafforzano l’unità della fede e la comunione del Popolo di Dio e si promuove la missione propria della Chiesa nel mondo”.

<sup>17</sup> A differenza di quanto avviene nello SCV, ove il Papa ha delegato alla Pontificia Commissione per lo SCV il potere di legiferare per lo Stato del quale è il Sovrano.

<sup>18</sup> L’atto approvato in forma specifica dal Pontefice non è soggetto al ricorso contenzioso amministrativo davanti alla Segnatura Apostolica.

### 3. 4. *La nozione di dicastero*

La *PB* art. 2 §1 distingue i dicasteri in cinque categorie:

a) la Segreteria di Stato che non gode di potestà esecutiva ordinaria vicaria, ma agisce o con potestà esecutiva delegata o come braccio operativo per eseguire le decisioni pontificie;<sup>19</sup>

b) le Congregazioni, alle quali è affidata la potestà esecutiva;

c) i Tribunali, ai quali è affidata la potestà giudiziaria;

d) i Pontifici Consigli, che non esercitano potestà di governo, ma compiono opera di promozione e studio di temi pastorali o giuridici;

e) gli Uffici, che si occupano di gestione o di controllo patrimoniale.

La *PB* ha adottato, in linea di principio, questa distinzione che si basa – in prima approssimazione – sul tipo di potestà esercitata, cosa che era molto auspicata dalla Dottrina per fare chiarezza sulla attribuzione dei poteri e sulle competenze. Tuttavia la stessa Costituzione non è stata poi in grado di applicare questa divisione in modo assoluto; anzi tale classificazione (pur ancora accettabile sul piano didattico) sembra essere oggi – dopo le modifiche legislative degli ultimi anni – meno precisa.

Si pensi, ad esempio, alla Congregazione per la Dottrina della Fede la quale è sempre stata – nel corso della sua storia – anche un Tribunale, ma che senza dubbio, negli anni più vicini, ha esercitato ed esercita la potestà giudiziaria con frequenza assai maggiore che nel recente passato.

Un altro esempio riguarda il Tribunale della Rota romana, che nel 2011 ha ricevuto la competenza a trattare i casi di matrimonio rato e non consumato (che prima apparteneva alla Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti), sia pure in un apposito ufficio “presso” il Tribunale.<sup>20</sup>

Quanto ai Pontifici Consigli, già in passato la Dottrina sottolineava la specificità del Pontificio Consiglio dei Laici che, poiché erige in persone giuridiche le associazioni internazionali di fedeli, esercita una potestà esecutiva.<sup>21</sup>

Tale potestà sembra che sia stata recentemente conferita anche al Pontificio Consiglio *Cor Unum*, in ordine all’erezione di associazioni caritative internazionali<sup>22</sup> ed al Pontificio Consiglio per la Promozione della nuova Evangelizzazione che ora, avendo ricevuto la competenza sulla catechesi prima

<sup>19</sup> Nonostante il parere discordante di qualche A. e la emanazione da parte della Segreteria di Stato di alcuni atti di difficile interpretazione, resta valida, a parere di chi scrive, la dottrina tradizionale. Su questo mi permetto di rinviare al mio *Corso di Ordinamento della Curia romana, pro manuscripto*, Roma, PUSC, 2013, 30-32.

<sup>20</sup> Cfr BENEDETTO XVI, MP *Quaerit semper*, del 30 agosto 2011, «AAS» 103 (2011) 569-571.

<sup>21</sup> Cfr *PB* art. 134; su questo vedi J. I. ARRIETA, *Diritto dell’Organizzazione ecclesiastica*, Roma 1997, pp. 299-322.

<sup>22</sup> Cfr BENEDETTO XVI, MP *Intima Ecclesiae natura*, del 11 novembre 2012, «AAS» 104 (2012) 996-1004, in particolare art. 15 §2.

appartenuta alla Congregazione per il Clero, concede l'approvazione per i catechismi a nome della Santa Sede.<sup>23</sup>

### 3. 5. *Venticinque anni dopo*

La struttura della Curia delineata dalla *PB*, in apparenza simile a quella della *REU*, in realtà è risultata profondamente modificata in alcuni aspetti fondamentali.

In primo luogo con la *PB* diviene chiaro che sia il governo della Diocesi di Roma sia quello dello Stato della Città del Vaticano sono sostanzialmente esclusi dai poteri vicari della Curia romana. Se per l'autonomia del Vicariato di Roma si è trattato di uno sviluppo naturale,<sup>24</sup> per lo Stato della Città del Vaticano il fatto che la *PB* non preveda un raccordo tra la Curia e il Governo dello Stato ha comportato conseguenze negative, soprattutto perché lo Stato, con il tempo, è andato sempre più organizzandosi come ente a se stante, che, pur riferendo ovviamente al Pontefice, parrebbe godere quasi di vita propria rispetto alla Santa Sede.

Si può ricordare, a questo riguardo, che la *REU* prevedeva (art. 25, ma la norma non è più presente nella *PB*) che il Governatore dello Stato della Città del Vaticano rispondesse del suo operato al Segretario di Stato.

Pertanto Giovanni Paolo II, con chirografo del 6 aprile 1984, conferiva al Card. Agostino Casaroli, Segretario di Stato, lo speciale mandato di rappresentarlo nel governo dello Stato.<sup>25</sup> Tale mandato restò in vigore anche dopo la promulgazione della *PB*, ma non fu rinnovato al momento della nomina del nuovo Segretario di Stato, il Card. Angelo Sodano, nel 1990.

Nel 2000 fu poi promulgata la nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Essa prevede, tra l'altro, che il Presidente del Governatore (potere esecutivo) sia a capo anche della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano (potere legislativo).

Salvo che per la "politica estera", la Legge fondamentale del 2000 non contempla un raccordo istituzionale con gli organismi della Santa Sede e ciò, anche per il concomitante silenzio della *PB*, ha portato alla creazione di due gestioni separate, rispettivamente della Curia e dello Stato, con serie problematiche di coordinamento.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> BENEDETTO XVI, MP *Fides per doctrinam*, del 16 gennaio 2013, «AAS» 105 (2013) 136-139, art. 3.

<sup>24</sup> Cfr PAOLO VI, Cost. Apost. *Vicariae Potestatis*, del 6 gennaio 1977, «AAS» 69 (1977) 5-18; dopo la *PB*, GIOVANNI PAOLO II, Cost. Apost. *Ecclesia in Urbe*, del 1° gennaio 1998, «AAS» 90 (1988) 177-193.

<sup>25</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Le sollecitudini crescenti*, del 6 aprile 1984, «AAS» 76 (1984).

<sup>26</sup> Lo Stato della Città del Vaticano si estende per Kmq. 0,44 con una popolazione residente di 444 persone (secondo il sito internet consultato il 27 ottobre 2013, <http://www.vaticanstate.va/content/vaticanstate/it/stato-e-governo/note-general/popolazione.html>, aggiorn-

Altro elemento di forte discontinuità introdotto dalla *PB* rispetto alla normativa paolina è l'ampliamento della nozione di "dicastero", un'innovazione apparentemente trascurabile che ha tuttavia prodotto notevoli conseguenze sul piano pratico.

La *PB* riprende dalla *REU* la nozione di "dicastero", ma le attribuisce un rilievo ben maggiore, ampliando il loro numero e dichiarandone l'uguaglianza giuridica.

L'art. 2 §1 contiene l'elencazione dei dicasteri, ma la *PB* non fornisce la definizione del dicastero in quanto tale. In realtà vi è un'enorme diversità tra loro, per storia, *munus* ecclesiale, competenze, ecc.. Perciò si deve concludere che il dato che accomuna gli attuali dicasteri (cioè la Segreteria di Stato, le Congregazioni, i Tribunali, i Pontifici Consigli e gli Uffici) è puramente estrinseco, cioè il dettato dell'art. 2 §1 *PB* che li indica come tali.

È vero che una certa uniformità si ritrova almeno entro le singole "categorie" di dicasteri, ma anche qui solo in parte. Certamente le Congregazioni sono tra loro molto simili (anche per la secolare storia comune). Non si può dire lo stesso degli Uffici (Camera Apostolica, Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica e Prefettura degli Affari Economici) tra loro assai differenti. Un discorso a parte meriterebbero i Tribunali e quanto ai Pontifici Consigli già si è accennato sopra.<sup>27</sup>

Secondo l'art. 2 §2 i dicasteri sono "giuridicamente uguali" tra loro. A parere di chi scrive, ciò va interpretato nel senso che essi non sono gerarchicamente ordinati, cioè che non vi è subordinazione legale di uno rispetto all'altro, ma che tutti dipendono solo dal Papa. Purtroppo detta dichiarazione di eguaglianza giuridica dei dicasteri, se ha contribuito ad uniformare la struttura della Curia, ha avuto come conseguenza negativa il fatto di porre sullo stesso piano competenze e funzioni molto diverse per importanza ed estensione.

È venuta meno, sul piano giuridico, la preminenza delle Congregazioni, che era tradizionale nella Curia a motivo delle materie trattate e delle funzioni esercitate.

In pratica, poi, il fatto che vi siano 28 dicasteri posti giuridicamente sullo stesso piano è forse una delle principali cause della crescita di strutture e personale nella Curia, poiché di fatto anche organismi che avrebbero potuto essere molto agili nella loro conformazione si sono dotati di un organico

nato al 1° marzo 2011); il numero dei dipendenti è di 1936 unità. I dipendenti della Santa Sede (Curia romana più Istituzioni collegate, cioè Radio vaticana, Centro televisivo, Biblioteca apostolica e molte altre, che sono al servizio di tutta la Chiesa) sono 2823; cfr Comunicato del Consiglio di Cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della S. Sede (pubblicato il 4 luglio 2013) in [http://press.catholica.va/news\\_services/bulletin/news](http://press.catholica.va/news_services/bulletin/news).

<sup>27</sup> Su questo, *Corso di Ordinamento della Curia romana*, cit.

di Superiori (Presidente, Segretario, Sottosegretario) ed Officiali (distinti in Uffici, Sezioni linguistiche...), come anche di una gestione delle risorse economiche che per forza di cose ha finito per ricalcare quella delle Congregazioni, obiettivamente assai più importanti.

Non sono dicasteri, ma "Istituti della Curia romana" la Prefettura della Casa Pontificia e l'Ufficio delle Celebrazioni liturgiche del Sommo Pontefice (art. 2 §3), i quali comunque entrano in relazione con diversi dei dicasteri, ponendo anche qui problemi di coordinamento.

#### 4. LE APPLICAZIONI DEL PRINCIPIO DELLA PASTORALITÀ

##### 4. 1. *L'ecclesialità*

Si deve tener presente che le forme che il governo centrale ha assunto nel corso dei secoli sono il risultato dell'autocoscienza che la Chiesa ha avuto del ruolo del Papato in un determinato torno di tempo. Tale autocoscienza è stata determinata (o caratterizzata) da grandi eventi ecclesiali, a loro volta originati da momenti di travaglio storico. Così la legislazione sistina del 1588 viene dopo il Concilio di Trento che propugna la Riforma cattolica in risposta a quella protestante; la normativa di Pio X viene dopo la fine del potere temporale e la celebrazione del Concilio Vaticano I (traumaticamente interrotta dalla breccia di Porta Pia nel 1870); le due riforme di Paolo VI e Giovanni Paolo II vengono, rispettivamente, dopo il Concilio Vaticano II e la promulgazione del Codice di diritto canonico.

Si può dunque ritenere che anche la riforma annunciata da Papa Francesco vorrà proseguire nell'approfondimento della ecclesiologia del Concilio. In questo senso non mancano gli spazi da esplorare.

In particolare per quanto attiene ad un aggiornamento del rapporto tra l'esercizio del primato petrino e quello della Collegialità episcopale.

Si è detto che dal principio della pastoralità discendono quattro caratteristiche della Curia, prima delle quali è la sua ecclesialità. Sebbene, infatti, la Curia romana non faccia parte della costituzione essenziale della Chiesa, ha tuttavia carattere veramente ecclesiale poiché è in relazione con il ministero petrino e su di esso si fonda.

A parte l'aspetto della collegialità episcopale, del quale si dirà in seguito, un esempio di applicazione della nota dell'ecclesialità riguarda il ruolo dei laici.

Il laicato, infatti, a condizione di essere profondamente motivato dal punto di vista ecclesiale, potrebbe certamente avere maggiore spazio nella Curia romana e non solo in funzioni meramente esecutive. Non mancano, in questo senso, agli uomini e alle donne del laicato cattolico né le competenze, né lo spirito di servizio e di dedizione alla Chiesa. Un loro maggiore coinvolgimento potrebbe, al contempo, liberare energie sacerdotali necessarie

per adempiere i compiti urgenti di evangelizzazione ed amministrazione dei sacramenti.

Inoltre si potrebbe applicare con maggiore ampiezza il principio di sussidiarietà, lasciando ai Vescovi diocesani ed agli episcopati nazionali e continentali la gestione di realtà non indispensabili al governo centrale della Chiesa.<sup>28</sup>

#### 4. 2. *La ministerialità*

La Curia è uno strumento nelle mani del Papa e non ha alcuna autorità, né alcun potere all'infuori di quelli che riceve da lui.

Ciò vale tanto per i singoli dicasteri che per le persone che li compongono o rappresentano. Per questo non dovrebbero trovare spazio personalismi o protagonismi, in quanto tutti collaborano nel rendere più efficace il governo del Papa.

Del resto la maggior parte degli incarichi direttivi di Curia non richiedono la dignità episcopale.<sup>29</sup> Tra gli aspetti dell'avvenuto processo di "assimilazione" degli altri Dicasteri al modello della Congregazione, come sopra ricordato, vi è il fatto che il Capo Dicastero sia Cardinale, cosa di per sé non necessaria per molti Pontifici Consigli e Uffici.

Su un altro versante, andrebbe infine riaffermata la primarietà della Santa Sede rispetto alla realtà strumentale dello Stato della Città del Vaticano. Non solo per ribadire dal punto di vista teorico la dottrina tradizionale della unicità della personalità giuridica internazionale intestata alla Santa Sede, ma anche per ritornare ad una prassi più sobria che non lasci spazi all'imitazione di cerimonie secolari che mal si confanno alla Chiesa di Cristo.

#### 4. 3. *La vicarietà*

La Curia esercita in forma ordinaria e vicaria la potestà ricevuta dal Papa. Si dovrebbe distinguere meglio tra organismi che partecipano della potestà di governo e quelli che hanno una funzione di studio, di elaborazione di proposte pastorali (quali i Pontifici Consigli, le Accademie, i Comitanti ecc.).<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Si deve essere consapevoli anche del rischio opposto, cioè di creare curie a livello nazionale o continentale altrettanto o addirittura più numerose e complesse della Curia romana. Per sua grande attualità e profondità, circa il rapporto tra conferenze episcopali e Santa Sede, si veda PAOLO VI, *Relazione Pastor aeternus*, letta al Sinodo straordinario dei Vescovi, il 17 ottobre 1969, in *Enchiridion Vaticanum*, 3, EDB Bologna 1990, pp. 1022 ss..

<sup>29</sup> È appena il caso di ricordare che, mentre il Vescovo diocesano rappresenta Cristo Pastore e Capo e gode di potestà propria, non può dirsi lo stesso per i Vescovi di Curia, neppure se insigniti della dignità cardinalizia.

<sup>30</sup> Eventualmente si potrebbe riprendere l'antica proposta di trasformare il PC per i Laici in Congregazione, così come potrebbe farsi per l'APSA.

Sembrirebbe corretto limitare l'ambito della Curia agli organismi che esercitano una potestà di governo (rispettivamente esecutiva o giudiziaria): dunque essenzialmente Congregazioni e Tribunali. Ad ogni modo, un ridimensionamento significativo del numero complessivo degli organismi curiali sembra indispensabile. Ciò renderebbe possibile il contatto frequente tra i Capi Dicastero ed il Pontefice ed un migliore coordinamento tra i Dicasteri medesimi.<sup>31</sup>

Le Congregazioni dovrebbero limitarsi ad esercitare la potestà esecutiva, lasciando ai tribunali (sia a nuove sezioni dei tribunali apostolici, sia a tribunali nazionali specializzati) il compito di istruire non solo i processi giudiziari, ma pure tutti quei procedimenti amministrativi per vari tipi di delitti che ora sono competenza della Congregazione per la Dottrina della Fede, della Congregazione per il Clero e di *Propaganda Fide*.

In precedenza, a proposito della nozione di dicastero (*supra* 3.4) è stato richiamato il tema della classificazione dei dicasteri in base al tipo di potestà esercitata. Va qui sottolineato che non si tratta solo di questione teorica, quanto piuttosto di un'esigenza di tutela dei diritti dei fedeli che la Chiesa intende salvaguardare con la massima cura e che trovano, senza dubbio, maggior protezione in un sistema di distinzione tra il potere esecutivo e giudiziario.<sup>32</sup>

La segreteria papale, infine (comunque si voglia chiamare in futuro la Segreteria di Stato), si ritiene non necessiti di potestà di governo per esercitare il compito di coordinamento e di tramite delle decisioni papali.

#### 4. 4. *La collegialità*

Se è vero che non esiste contraddizione tra l'istituzione curiale ed il principio della collegialità episcopale, si deve però precisare che la Curia non è, né deve essere un organismo di rappresentanza della Chiesa universale. Non si può demandare alla Curia – la quale resta per definizione uno strumento operativo del ministero petrino – l'attuazione del principio della collegialità episcopale.

Certamente l'annunciata riforma della Curia implica anche la ridefinizione del rapporto tra collegialità episcopale e primato di Pietro, con l'avvertenza,

<sup>31</sup> In realtà, sembra che la stessa nozione di "dicastero" in una futura riforma potrebbe essere superata, perché fondamentalmente ambigua, di scarsa utilità sul piano teorico e foriera di conseguenze pratiche non positive.

<sup>32</sup> È noto che nell'ambito della potestà di governo ecclesiastica si parla non di "separazione dei poteri", ma di "distinzione delle funzioni" (cfr can. 135 §1 CIC). Su questo come su altri principi cardine del diritto, ad esempio circa l'imparzialità ed indipendenza dei giudici, il diritto canonico potrebbe fare di più, senza ledere alcun principio teologico, ma agendo su molti aspetti pratici.

tuttavia, che non è la Curia il luogo deputato all'attuazione della collegialità, la quale deve invece trovare realizzazione mediante altri meccanismi.

Un primo passo in questa direzione, in sintonia con la sensibilità manifestata dai Cardinali durante le Congregazioni generali che hanno preceduto l'ultimo Conclave, è stata l'istituzione di un Gruppo di otto Cardinali che il Papa Francesco ha chiamato a sé con il compito di consigliarlo e di affiancarlo nella riforma della Curia.<sup>33</sup>

Un altro esempio può essere costituito dal Sinodo dei Vescovi, specie nella sua forma straordinaria, la cui composizione si potrebbe ripensare in modo da renderlo più agile e allo stesso tempo più rappresentativo dell'Episcopato mondiale. Le due istanze collegiali appena citate, benché in forma tra loro differente, possono far sentire in modo significativo la voce dei Vescovi.

D'altra parte è pur vero che una maggiore collegialità, sia pure in senso lato, si dovrà realizzare anche all'interno della Curia.

Ciò potrebbe avvenire cominciando a valorizzare il ruolo dei Membri dei Dicasteri, già a partire dal processo di selezione. I Membri continuerebbero ad essere scelti dalla Santa Sede, tramite i Nunzi, ma apprezzando maggiormente le competenze personali e dando più ascolto alle indicazioni delle Conferenze episcopali nazionali. Questi Membri dovrebbero essere poi messi in condizione di offrire il loro contributo non solo in occasione delle Sessioni plenarie, ma in maniera più continuativa, di modo che siano realmente coinvolti nelle decisioni. Ad esempio con un'informazione e consultazione regolare (anche via internet) sulle questioni di maggiore interesse, senza escludere la possibilità di convocarli tramite videoconferenze effettuate tra una Sessione e l'altra.<sup>34</sup>

Una forma imprescindibile di collegialità interna alla Curia è quella fondata sul coordinamento, specie tra le Congregazioni, che si può realizzare rivitalizzando le istanze già previste dalla *PB* art. 21 e dal Titolo II del RGCR (riunioni interdicasteriali ai vari livelli).

Si ripropone anche in questo caso la necessità di un ufficio di coordinamento che, senza indulgere all'autoreferenzialità, sappia mediare tra le varie istanze, favorendo il più vasto consenso possibile tra tutti gli organismi interessati, prima di sottoporre al Pontefice l'ultima decisione. E che poi abbia l'autorevolezza per far attuare le decisioni assunte.

<sup>33</sup> Cfr il Comunicato della Segreteria di Stato del 13 aprile 2013, in <http://attualita.vatican.va/sala-stampa/bollettino/2013/04/13/news/30794.html>. La prima riunione si è svolta dal 1° al 3 ottobre 2013, cfr <http://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2013/10/03/0628/01417.html>.

<sup>34</sup> Le Sessioni plenarie delle Congregazioni e dei Pontifici Consigli si tengono generalmente ogni due o tre anni.