

FUNZIONE PUBBLICA E ATTIVITÀ DI GOVERNO
NELL'ORGANIZZAZIONE CENTRALE DELLA CHIESA:
IL REGOLAMENTO GENERALE DELLA CURIA ROMANA

I. Premessa. — II. Funzione pubblica e statuti giuridici personali. — 1. Le categorie funzionali e l'organico dei dicasteri. — 2. L'istituzione del rapporto di servizio. — 3. La formazione e l'aggiornamento del personale. — 4. Lo statuto giuridico dei dipendenti della curia. — 5. Modifiche e cessazione del rapporto di servizio. — III. Attività di governo e processo decisionale. — 1. Il collegio cardinalizio e l'attività della curia: a) Le riunioni del collegio dei cardinali; b) le riunioni dei cardinali capi dicastero. — 2. Le riunioni interdicasteriali. — 3. I livelli decisionali e il processo di formazione della volontà: a) la competenza dei dicasteri; b) il processo definitorio delle decisioni: a') le questioni ordinarie: il congresso; b') il livello consultivo; c') deliberazione sulle *causae maiores*; c) l'intervento del Romano Pontefice. — 4. Le procedure di attuazione: a) la procedura dei decreti singolari; b) la procedura degli atti generali; c) la definizione delle controversie.

I. *Premessa.*

Il nuovo Regolamento generale della curia romana, approvato *ad quinquennium* il 4 febbraio 1992 ⁽¹⁾, è stato promulgato in esecuzione dell'art. 37 della cost. ap. *Pastor Bonus* ⁽²⁾ per determinare le norme comuni riguardanti l'ordine e il modo di trattare gli affari nella curia romana. Il documento sostituisce il Regolamento del 1968 ⁽³⁾, promulgato come norma di attuazione della cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae* ⁽⁴⁾, e, quanto meno nelle sue linee generali, in vigore fino adesso.

Oltre ai 130 articoli, raggruppati in due parti, il Regolamento contiene tre appendici e ben 20 note in calce d'indubbia portata normativa, al di là dell'inconsueta presenza di note in calce in un documento di questo genere. A prescindere da ciò, il testo si presen-

⁽¹⁾ AAS 84 (1992), 201-267.

⁽²⁾ AAS 80 (1988), 841-934.

⁽³⁾ AAS 60 (1968), 129-176.

⁽⁴⁾ AAS 59 (1967), 885-928.

ta meglio strutturato del precedente, e la redazione appare in linea di massima adeguata al carattere giuridico del testo.

La prima parte della norma riguarda l'esercizio della funzione pubblica nella curia romana, e considera i principali elementi del *rapporto organico* e del *rapporto di servizio* degli impiegati della curia. Nella seconda parte il testo tratta della procedura generale di attuazione.

Oltre ai vari dicasteri e istituti della curia romana, il Regolamento è diretto — a meno che non ci siano disposizioni contrarie (art. 1) — agli istituti collegati con la Santa Sede, di cui agli artt. 186-193 della cost. ap. *Pastor Bonus*; non riguarda invece i dipendenti vaticani addetti ad uffici e stabilimenti dello Stato Città del Vaticano⁽⁵⁾. Infatti, il Regolamento, pur contenendo norme lavorative, si presenta piuttosto come uno statuto della funzione pubblica attinente al governo centrale della Chiesa, e intende regolare gli aspetti basilari del peculiare rapporto di pubblico impiego nell'organizzazione centrale della Chiesa.

Benché non sia il caso di approfondire in queste poche pagine di commento sulla natura e il contenuto di tale genere di rapporto — sul quale la dottrina canonistica finora non si è interessata —, il Regolamento pare seguire le tesi unilateraliste che vedono costituito il rapporto sulla base di un provvedimento unilaterale dell'amministrazione — si tratterebbe nel presente caso di un atto amministrativo canonico — manifestato nell'atto di nomina o di assunzione, invece di basarlo su una stipulazione contrattuale di natura privatistica⁽⁶⁾.

A tale proposito, il nuovo Regolamento generale si limita soltanto a stabilire le linee generali della funzione pubblica e dell'attività della curia, lasciando che i Regolamenti dei vari dicasteri determinino in concreto altri particolari più specifici relativi all'attività e all'organizzazione. Tali Regolamenti dovranno essere approvati dal card. Segretario di Stato *de mandato Summi Pontificis* (art. 1 § 2).

A delineare la cornice normativa della funzione pubblica — più precisamente, del rapporto di servizio — nella curia romana contri-

(5) Vedi in merito, S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia romana e Stato della Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1988, p. 139-171.

(6) In argomento, vedi per tutti P. VIRGA, *Diritto amministrativo* I, Milano 1989, p. 145; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo*, I/2, Madrid 1983, p. 281 ss.

buiscono anche altre norme riguardanti la prestazione di lavoro presso la Sede Apostolica, come ad es. — per citare soltanto quelle richiamate dalla norma —, il Regolamento delle pensioni ⁽⁷⁾ o la normativa riguardante l'organizzazione e l'attività dell'ULSA ⁽⁸⁾.

In questa presentazione prenderemo in esame soltanto alcune delle questioni di maggior spessore giuridico del Regolamento, dalla prospettiva dell'organizzazione ecclesiastica, e senza escludere di tornare sull'argomento in maniera più approfondita e sistematica. Verrà seguito in linea di massima l'ordine di esposizione della norma stessa.

II. *Funzione pubblica e statuti giuridici personali.*

Nella prima parte del Regolamento si descrive la struttura personale degli organismi della curia, con particolare attenzione alla definizione generale dell'attività e delle funzioni che corrispondono ad ogni singolo ufficio — vale a dire il *rapporto organico* —, statuendo inoltre le linee portanti dello statuto giuridico personale di quanti prestano servizio nella curia — cioè, del *rapporto di servizio* ⁽⁹⁾ —, comprese le diverse vicende di tale condizione: inizio del rapporto, eventuali modifiche e cessazione ⁽¹⁰⁾.

Sulla prospettiva stabilita dall'art. 33 della cost. ap. *Pastor Bonus*, e dalla lett. *La Sede Apostolica*, indirizzata al card. Segretario di Stato il 20 novembre 1982 ⁽¹¹⁾, il Regolamento considera il lavoro svolto nella curia come un « servizio ecclesiale, contrassegnato da carattere pastorale » (art. 34), in quanto è partecipazione alla missione universale del Romano Pontefice. Tale caratteristica generale — in-

⁽⁷⁾ Cf. *lit. ap. motu proprio date « De pensionibus denuo ordinandis »* del 8 settembre 1992.

⁽⁸⁾ Cf. *lit. ap. Nel primo anniversario*, del 1 gennaio 1989 (AAS 81 (1989), 145-148); *Statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, ULSA, del 1 gennaio 1989 (AAS 81 (1989), 148-155). Vedi A. ESQUIVIAS, *Nota. Statuto dell'Ufficio del lavoro della Sede Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, II, 1, 1990, p. 333 ss.

⁽⁹⁾ Per la distinzione, vedi, tra gli altri, R. ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo*, cit., p. 274; L. GALATERIA-M. STIPO, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Torino, 1989, p. 156.

⁽¹⁰⁾ Una considerazione generale della funzione pubblica nella curia romana può trovarsi in J.B. D'ONORIO, *Le Pape et le gouvernement de l'Église*, Paris 1992, p. 447-537.

⁽¹¹⁾ Cf. anche cost. ap. *Pastor Bonus*, *Adnexum II, De Apostolicae Sedis adiutoribus uti laboris communitate de qua in articulis a 33 ad 36*, AAS 80 (1988), 918 ss.

negabile come specifico approccio alla trattazione della funzione pubblica nella Chiesa — non può avere però un'incidenza giuridica uniforme in tutti i casi, giacché le condizioni personali di quanti lavorano nella curia sono diverse, come diverso è — anche sotto lo stesso profilo pastorale — il genere di lavoro che ciascuno di loro sviluppa: si pensi, ad es., alla differenza tra la funzione del prefetto e quella dell'usciera. Il fatto che alcuni dei soggetti — i chierici — abbiano assunto previamente in modo stabile le funzioni ministeriali e di servizio della struttura della Chiesa, sembra porli — nel contesto della funzione pubblica dell'organizzazione centrale della Chiesa — in una posizione differente — differenza che l'ordinamento non dovrebbe trascurare — da quella di quanti non avendo preso tali impegni — si pensi, ad es., all'obbligo di cui al can. 274 § 2 — non hanno nemmeno i diritti che ne derivano, tra i quali quello indicato dal can. 281 § 1 non è il meno rilevante. Oltre ad essere un invito alla moderazione economica e allo stile di collaborazione e di servizio all'interno della « comunità di lavoro » che forma la curia, pare che il criterio pastorale di servizio debba essere fatto valere in maniera diversa nei rispettivi rapporti di servizio, a seconda della natura delle funzioni e delle condizioni personali.

Questa comune considerazione di base — di servizio ecclesiale contrassegnato dal carattere pastorale — dà luogo ad una trattazione uniforme del servizio prestato nella curia romana, comune a chierici, religiosi e laici, sulla quale si è cercato di stabilire anche le diversità riguardanti le condizioni personali o le funzioni svolte.

1. *Le categorie funzionali e l'organico dei dicasteri.*

Il Regolamento generale della curia romana riflette lo sforzo compiuto negli ultimi anni di definire in maniera precisa le mansioni affidate ai singoli soggetti nella curia, delimitando i ruoli e tipificando i generi di attività. In modo particolare si può ravvisare un tale impegno nella configurazione del *mansionario generale* della curia, che elenca i profili professionali delle diverse mansioni, classificate in dieci livelli funzionali (art. 33). Tale *mansionario* — allegato in appendice al documento — serve a specificare ulteriormente le norme contenute negli artt. 28-31 relative alle attribuzioni del personale.

La complessa classificazione funzionale riportata dagli artt. 3-5 del vecchio Regolamento, risulta adesso profondamente riveduta ⁽¹²⁾.

(12) Il cambiamento di prospettiva avvenne con le *Normae* della Segreteria di Stato del 2 aprile 1985 (cf. X. ОЧОВА, *Leges Ecclesiae*, VI, coll. 9121-9122.

In base alla nuova legge, possono essere individuate tre categorie fondamentali di funzioni e uffici nella curia: *organi rettori, ufficiali, e funzioni ausiliarie o subalterni*.

a) *Organi rettori* di ogni dicastero devono essere considerati i titolari degli uffici menzionati dall'art. 2 del Regolamento: i capi dicastero (art. 24), i prelati superiori (art. 25) e i sottosegretari (art. 27). Questi soggetti ricoprono *funzioni di governo*, o quanto meno di *collaborazione e ausilio*, con partecipazione diretta alle decisioni. I profili concreti della loro attività non sono ripresi dal *mansionario*; si tratta quindi di funzioni *di governo* in senso stretto, descritte in termini generali dagli artt. 24-27 ⁽¹³⁾.

b) *Gli ufficiali* propriamente detti dei dicasteri vengono inquadrati ai livelli 4-10 del *mansionario*. Si tratta quindi di una categoria molto ampia ⁽¹⁴⁾, nella quale rientrano attività ben diverse, sempre però riguardanti — in aspetti contenutistici o soltanto tecnici — l'attività di governo della curia: dal lavoro esecutivo o tecnico-esecutivo — attività di battitura o di schedatura —, al lavoro di concetto o di direzione, con funzioni più o meno autonome di studio, di proposta, o di decisione. Tra gli ufficiali spetta una posizione di supremazia ai capi ufficio — sono i soli ufficiali ad essere nominati (art. 12 § 1) — a motivo delle attribuzioni amministrative che vengono loro affidate (art. 28).

c) *Il personale subalterno*, infine, viene ricompreso nei livelli 1-3 del *mansionario* (art. 6 § 2). Ha il compito di svolgere operazioni manuali, di ordine o di tipo ausiliare nell'ambito di lavoro. Nei confronti dell'altro personale in servizio presso la Santa Sede, questo personale ausiliario ha come particolarità la dipendenza dall'Amministrazione del patrimonio della Santa Sede — APSA — per quanto riguarda lo stato giuridico (art. 20 § 3), e dipende dal capo dicastero per ciò che concerne l'attività da svolgere in esso.

Abbandonata la vecchia distinzione del can. 145 del codice del 1917 tra uffici in senso stretto e uffici in senso lato, in funzione della partecipazione o meno alla potestà di governo nella Chiesa e, tenuto conto dell'approccio uniforme adottato dal Regolamento, pare che a tutte e tre le categorie funzionali — organi rettori, ufficiali, e

⁽¹³⁾ Cf. cost. ap., *Pastor Bonus*, art. 4.

⁽¹⁴⁾ Di fatto è necessario introdurre subito, seguendo il *mansionario*, una ulteriore sottodivisione di questi ufficiali in base alle funzioni svolte: 1) *attività di direzione* (livelli 9-10), 2) *attività di concetto* (livelli 7-8), 3) *attività esecutive* (livelli 4-6).

subalterni — corrisponda ora la condizione di *ufficio ecclesiastico*, secondo l'ampia definizione data dal can. 145, che porta con sé l'immediata conseguenza di rendere applicabili i successivi canoni del codice di diritto canonico circa la provvista e la perdita di uffici ecclesiastici. Più avanti avremo l'opportunità di considerare alcune conseguenze derivanti da ciò.

L'organico completo dei dicasteri, con la determinazione del numero di posti di lavoro previsti per ogni livello funzionale (art. 33 § 3), è indicato nelle relative *tabelle organiche*, elaborate dai rispettivi dicasteri e riviste *ex officio* ogni cinque anni. Le tabelle organiche vengono sottoposte *per approvazione* al Romano Pontefice da parte della Segreteria di Stato, previo il parere dell'APSA, su proposta della commissione per le tabelle organiche stabilmente costituita presso la Segreteria di Stato (art. 8).

Questa procedura di approvazione delle *tabelle organiche* indica i centri di coordinamento dell'attività funzionale nella curia. Benché la superiore direzione funzionale spetti alla Segreteria di Stato, in materia di personale questa deve sempre ascoltare il parere dell'APSA. In questo modo, l'APSA — o la propria Amministrazione, nel caso della Congregazione per l'evangelizzazione dei popoli⁽¹⁵⁾ — assume una posizione di consulenza tecnica nei confronti della direzione funzionale affidata alla Segreteria di Stato⁽¹⁶⁾.

Oltre all'intervento nella determinazione delle tabelle organiche e nell'assunzione e promozione del personale della curia che vedremo in seguito, all'APSA tocca, tra l'altro: fissare il trattamento economico delle persone (art. 8 § 3; 17 § 3), emettere il consenso per la stipulazione di contratti speciali (art. 9, 7° e 9°), acconsentire circa eventuali modifiche da introdurre stabilmente negli orari delle persone (art. 14, 3°), e circa gli orari straordinari (art. 47), ecc., oltre ad esercitare, una speciale direzione sul personale subalterno appartenente ai livelli 1-3 del *mansionario* (art. 20 § 3).

La posizione dell'APSA nella risoluzione di questioni relative al personale è giustificata da ragioni di bilancio, ed è così auspicabile che il suo controllo sia anche circoscritto alle sole materie economiche⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Cf. *Regolamento generale della curia romana*, nota 6.

⁽¹⁶⁾ Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 174.

⁽¹⁷⁾ Per tale motivo forse non è del tutto giustificato che, in base all'art. 15 § 2, sia l'APSA a valutare in che misura l'assunzione di consanguinei dei dipendenti possa essere conveniente « per l'ufficio da svolgere ».

2. *L'istituzione del rapporto di servizio.*

Il Regolamento generale della curia romana distingue due diversi modi di iniziare il *rapporto di servizio* ⁽¹⁸⁾ nella Santa Sede: la nomina e l'assunzione.

a) Il *sistema di nomina* è prescritto per accedere agli uffici superiori: gli organi rettori dell'art. 2 del Regolamento — e i soggetti loro equiparati dagli artt. 3-5 — (art. 11 § 1), e le cariche direttive dell'ultimo livello del mansionario: capi ufficio ed equiparati (art. 12 § 1). Nel primo caso la nomina viene fatta dal Romano Pontefice; nel secondo, dal Segretario di Stato su proposta del capo dicastero ⁽¹⁹⁾.

b) Il *sistema di assunzione* è invece stabilito per gli ufficiali appartenenti ai restanti livelli del mansionario (art. 12 § 2), e per il personale subalterno (art. 20). Il Regolamento attribuisce ai capi dicastero la capacità di assumere questi dipendenti — senza nemmeno accennare a sistemi oggettivi di selezione del personale, come i concorsi, le prove, ecc. —, avuto il parere degli altri organi rettori del dicastero e il *nulla osta* della Segreteria di Stato che deve consultare in merito l'APSA. Dal punto di vista amministrativo pare che l'intervento di queste ultime due istanze — che è, in realtà, un atto giuridico di *controllo* — debba avere un oggetto diverso, pur riguardando lo stesso provvedimento di assunzione: mentre il giudizio dell'APSA dovrebbe mirare anzitutto a garantire l'osservanza delle *tabelle organiche* e delle clausole contrattuali nei contratti speciali (art. 9 § 3), il *nulla osta* della Segreteria di Stato dovrebbe invece prendere in esame gli altri requisiti del soggetto e la sua idoneità per l'ufficio a cui viene destinato.

c) I *requisiti generali* per l'assunzione dei candidati vengono determinati dall'art. 13 § 1. Non ci soffermiamo adesso ad analizzarle. Va però rilevato che tali requisiti — ed altri che possano venir stabiliti in altre norme — sono da considerarsi entro la cornice dei requisiti generali stabiliti dal can. 149 del codice di diritto canonico per l'assunzione di uffici ecclesiastici, con l'eventuale rischio di annullabilità del provvedimento nel caso in cui le provviste fossero fatte al margine dei requisiti richiesti.

⁽¹⁸⁾ A questo riguardo, vedi J.I. ARRIETA, *Carácter institucional del ministerio sagrado*, in *XI Simposio internacional de teología*, Pamplona, 1990, p. 325 ss.

⁽¹⁹⁾ Ciò non rappresenta però una sub-specie della presentazione canonica del can. 158; si tratta piuttosto di un rapporto inter-organico all'interno dello stesso ente, non costitutivo propriamente di diritti di presentazione o di istituzione.

d) *La rilevanza della volontà del soggetto passivo.* Sia per quanto riguarda la costituzione del rapporto di servizio che per la promozione del personale, nella normativa che ci occupa manca un elemento importante: l'attribuzione di una qualche rilevanza giuridica all'atteggiamento dell'interessato nei confronti della nomina o dell'assunzione. La questione non è del tutto secondaria giacché, sul piano concettuale, serve a illustrare la natura giuridica del rapporto di servizio.

Nei normali contratti di lavoro il consenso delle parti sull'oggetto della stipulazione contrattuale risulta essenziale per il perfezionamento del rapporto giuridico. Noi non ci troviamo però davanti a un normale contratto di lavoro, ma piuttosto a qualcosa assomigliante ad un rapporto di pubblico impiego basato su di un atto unilaterale dell'autorità competente. La volontà del candidato non interviene dunque nella definizione del contenuto del rapporto di servizio, ma soltanto per manifestare la propria adesione; il che avviene in forma implicita con la presa di possesso o con il semplice inizio del lavoro.

Questo giustifica il fatto che la sola rilevanza giuridica che la norma attribuisce alla volontà del soggetto al momento dell'assunzione, sia lasciata alla via di fatto dell'art. 63, 1) della semplice non assunzione dell'ufficio, con l'automatica dichiarazione come rinunziatario.

C'è comunque da valutare se, trattandosi della curia romana, non sia importante studiare forme per palesare, e dare rilevanza giuridica, al reale atteggiamento del soggetto di fronte al lavoro che gli viene affidato, non tanto come protezione delle posizioni giuridiche soggettive del personale, ma proprio nell'interesse dell'amministrazione ecclesiastica, in questo caso, della Santa Sede ⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Il problema dell'accettazione non si pone in tutti i casi allo stesso modo. Nel caso dei chierici, pur essendo universale il loro sacerdozio, il rapporto di servizio stabilito con l'incardinazione si costituisce nell'ambito del presbiterio e della propria diocesi. Di conseguenza, qualsiasi modifica di tale situazione — per esempio, passare al servizio della Santa Sede — dovrebbe trovare riscontro in un nuovo atto di volontà, non presunta, da parte dei candidati. In maniera diversa si presenta il problema nel caso dei religiosi. Per questi, l'art. 14 § 1 del Regolamento indica la stipulazione di un accordo col superiore dell'istituto, il che sembra giusto in ragione dell'obbedienza dovuta. Però, anche qui, l'atteggiamento reale del candidato non è da trascurare, nell'interesse appunto della propria amministrazione.

3. *La formazione e l'aggiornamento del personale.*

In termini generali, parlando della formazione del personale al servizio dell'amministrazione si suole distinguere tra *formazione*, come insieme di conoscenze necessarie sin dall'inizio per portare a termine la funzione affidata, e il necessario *aggiornamento* del soggetto, man mano che il tempo trascorre.

a) *La formazione iniziale* può essere considerata in due momenti diversi. Prima dell'assunzione, la qualifica professionale è considerata in quanto *requisito* per stabilire il rapporto. Le *qualifiche professionali* richieste dal mansionario per i vari livelli funzionali sono stabilite dall'art. 13 § 2, rinviando ai Regolamenti particolari dei dicasteri l'eventuale determinazione di altre qualità (art. 13 § 3). Tali qualifiche segnalate dalla norma come *requisiti* per l'assunzione, in realtà dovrebbero costituire soltanto una prima parte della formazione richiesta all'ufficiale, differenziata da una seconda parte riguardante la *formazione specifica* per il lavoro che viene affidato in concreto all'ufficiale ⁽²¹⁾. Nel Regolamento manca però una tale previsione.

Il nuovo Regolamento ha lasciato da parte l'enfaticizzazione del vecchio Regolamento riguardo l'internazionalizzazione del personale della curia, e il diritto di proposta che in merito sembrava conferire alle conferenze episcopali l'art. 7 § 3. Non vengono nemmeno attribuite adesso particolari preferenze ai soggetti aventi una previa esperienza pastorale. Essendo tutti questi fattori da tener presente nella selezione del personale, pare infatti che il criterio centrale per realizzare la selezione — partendo dalla base delle limitate possibilità che realmente vengono offerte — debba essere prima di tutto la qualificazione personale, unita — soprattutto nei superiori livelli di mansionario — a quell'insieme di condizioni di equilibrio, prudenza, ecc., richiesti per svolgere impegni di governo ⁽²²⁾. Non tutto, ma una parte rilevante del servizio che la curia presta al Romano Pontefice dipende, in definitiva, dall'adeguata qualificazione del personale.

b) *L'aggiornamento del personale.* L'art. 41 rammenta il dovere degli ufficiali di « tenersi aggiornati a livello dottrinale e tecnico circa il loro lavoro specifico ». Si tratta, però, di una esigenza che, pur essendo primariamente dovere dell'ufficiale, rischia in pratica di rimanere lettera morta se non viene anche affiancata in modo istitu-

⁽²¹⁾ Vedi R. ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo*, cit., p. 307.

⁽²²⁾ Vedi in argomento J.A. SOUTO, *La reforma de la curia romana*, in *Ius Canonicum* 8, 1968, spec. p. 558-560.

zionale. L'aggiornamento del personale, infatti, riguarda direttamente i relativi dicasteri e gli organismi della curia interessati in genere nelle questioni relative al personale ⁽²³⁾; e pare dunque che debbano essere anche loro a dover individuare i settori e le materie prioritarie sulle quali debba versare l'aggiornamento in funzione degli interessi d'ufficio, organizzando quindi corsi di specializzazione e di perfezionamento.

4. *Lo statuto giuridico dei dipendenti della curia.*

Il Regolamento generale della curia romana distingue chiaramente lo statuto giuridico delle persone alle dipendenze della curia e le attribuzioni dei rispettivi uffici. Come si sa, lo statuto giuridico personale è formato dall'insieme di diritti e di doveri che si hanno in quanto dipendenti, e che sono sostanzialmente differenti dalle funzioni — eventualmente anche composte da diritti e doveri, la cui titolarità non è però del soggetto ma della Sede Apostolica — proprie delle diverse cariche.

Come si è detto all'inizio, il Regolamento ha voluto stabilire lo statuto giuridico basilare di tutte le categorie personali e dei livelli funzionali della curia. Su tale base, uguale per tutti, vengono ulteriormente stabilite — dallo stesso Regolamento, o da altre norme richiamate dal Regolamento — differenze di vario genere tra le diverse persone. È il caso, ad esempio, del personale diplomatico (art. 7), di varie cariche della Rota Romana (artt. 4 § 1; 26) e della Segnatura Apostolica (art. 4 § 2), o del personale ausiliare (art. 20 § 3).

I doveri generali del personale, elencati per la maggior parte dagli artt. 34 ss., sono stati ripresi dagli artt. 35 ss. del vecchio Regolamento del 1968, con una formulazione aggiornata e una maggiore attenzione ai problemi attuali. Altri doveri del personale vengono comunque stabiliti lungo l'intera normativa, o possono ricavarsi dalla formula della *professio fidei*, del giuramento o promessa, e anche, a senso contrario, dalle condotte tipificate dalle norme disciplinari ⁽²⁴⁾. Tra i doveri segnalati espressamente c'è da menzionare l'obbligo di collaborazione temporale e di supplenza in altri impegni (art. 33 §

⁽²³⁾ A tale riguardo, l'art. 3, f) dello *Statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica* attribuisce a quest'ufficio la funzione di promuovere « l'aggiornamento di metodi, strumenti, professionalità, nonché l'attuazione di piani di formazione e corsi, tenuto conto della natura specifica della Sede Apostolica ».

⁽²⁴⁾ Vedi P. VIRGA, *Diritto amministrativo* I, cit, p. 308 ss.

4), l'obbligo di conoscenza della normativa alla quale si è sottomessi (art. 16 § 1), l'obbligo della *professio fidei* e del giuramento di fedeltà (art. 16 § 2). Alcuni dei doveri elencati, oltre a derivare da normali esigenze di professionalità applicabili a qualsiasi rapporto lavorativo, possono essere considerati « norme di salvaguardia dell'identità » poiché tengono conto della specificità del lavoro della curia, così come del contegno cristiano ⁽²⁵⁾ e della naturale riservatezza dovute al genere di funzioni che si esercitano.

Questi ultimi doveri — quelli riguardanti la riservatezza — sono da collegarsi col « giuramento » di osservanza del segreto d'ufficio (artt. 16 § 2, 38 § 1) ⁽²⁶⁾ — o, nel caso del personale ausiliare, con la « promessa di osservare il segreto » (art. 20 § 2) ⁽²⁷⁾ — che tutti i dipendenti della curia sono tenuti a prestare, e che — come tiene a precisare la norma — va vissuto nei confronti di quanti non abbiano diritto alle relative informazioni (art. 38 § 1). Casi particolari di questa riservatezza vengono posti dall'art. 39 — divieto di rilasciare dichiarazioni o interviste senza le dovute autorizzazioni — e dalle lettere c) e, soprattutto, d), dall'art. 42 che stabiliscono il divieto di ricevere estranei nel proprio ufficio, o di asportare documenti, fotocopie, ecc. Si ricordi a tale proposito che l'art. 37 del Regolamento del 1968 prescriveva in certi casi l'obbligo degli ufficiali di completare « in casa il lavoro che non abbiano potuto terminare in ufficio ».

⁽²⁵⁾ In questa prospettiva si colloca, ad es., l'impegno di possedere una esemplare condotta religiosa e morale (art. 36), il dovere di indossare l'abito ecclesiastico o quello proprio dell'istituto (art. 37 § 1) o comunque, nel caso dei laici, un abito decoroso (art. 37 § 2). Altre prescrizioni, come ad es. quella dell'art. 40 relativa all'impegno apostolico, non possono costituire propriamente un dovere giuridico, come non lo è il contenuto del can. 211 CIC.

⁽²⁶⁾ In accordo con gli artt. 16 e 38 del *Regolamento* vanno distinte le seguenti dichiarazioni: 1) il *Giuramento di fedeltà e di osservanza del segreto di ufficio* che deve essere fatto da tutti gli ufficiali dei livelli 4-10; 2) la semplice *Promessa* se invece si tratta del personale dei livelli 1-3; 3) la *Professio fidei*, obbligatoria per tutti (art. 16 § 2; cf. AAS 81 (1989), 104-106), e infine 4) il *Giuramento del Segreto pontificio*, che, pur essendo — in quanto segreto — un obbligo generale, come indica l'art. 38 § 2, in quanto giuramento propriamente detto è riservato soltanto a alcuni (cf. resc. *Secreta continere*, AAS 66 (1974), 88-92).

⁽²⁷⁾ La promessa prescritta dall'art. 20 § 2 riguarda i doveri d'ufficio, e non include, come accadeva invece nell'art. 19 del vecchio Regolamento, « la promessa di condurre un'esemplare vita di cristiano ». La norma in vigore fino adesso era stata integrata dalla Segreteria di Stato nel 1968 con delle *Precisazioni circa alcuni articoli del Regolamento generale della curia romana*, le quali comprendevano la formula della promessa. Cf. X. OCHOA, *Leges Ecclesiae*, VI, coll. 7544-7545.

Nell'ambito dei diritti ⁽²⁸⁾ riconosciuti dal Regolamento al personale, desta particolare perplessità la redazione dell'art. 62, riguardante i permessi per partecipare agli esercizi spirituali da tenere ogni anno. È bene che il Regolamento abbia voluto facilitare il compimento di tali obblighi senza voler appesantire il normale periodo di ferie a disposizione di quanti per legge canonica sono tenuti agli esercizi annuali; in tal caso, però, sarebbe stato auspicabile una scelta tecnica che, senza cadere in automatismi destinati semplicemente ad aumentare il tempo delle ferie, fosse riuscita ad accogliere in maniera soddisfacente l'insieme di esigenze poste per tutti i fedeli dal battesimo, e riprese dai can. 208 ss. del codice di diritto canonico. È da augurarsi che la prassi giuridica sappia adeguare nel dovuto modo questa redazione, non del tutto riuscita, dell'art. 52.

5. *Modifiche e cessazione del rapporto di servizio.*

Il rapporto di servizio con la curia romana risulta *indirettamente* modificato a causa di alterazioni nel rapporto organico, e, *direttamente* modificato come conseguenza di provvedimenti specificamente riguardanti il rapporto di servizio — collocamento in aspettativa, dispensa dal servizio, collocamento in disponibilità o rinuncia all'ufficio (artt. 51 ss.) — o di procedure di natura disciplinare, come la sospensione, l'esonero, il licenziamento dall'ufficio ecc. (artt. 65 ss).

Le prescrizioni relative alla diretta alterazione del rapporto di servizio, per motivi di lavoro o per ragioni disciplinari, sono state sostanzialmente riprese dal Regolamento del 1968, a parte qualche novità, come, ad es., la regolamentazione del collocamento in aspettativa per motivi di maternità (art. 56). Maggiore interesse ha comunque l'esame delle modifiche del rapporto di servizio provenienti da modificazioni nella titolarità dell'ufficio precedentemente ricoperto.

a) La *promozione* è il primo di questi casi. L'art. 22 § 2 indica la procedura da seguire nelle promozioni, che è del tutto simile a quella stabilita per l'assunzione del personale. Nel § 1 l'art. 22 stabilisce che la promozione non è una legittima aspettativa dovuta alla semplice anzianità, ma procede da una libera scelta del capo dicaste-

⁽²⁸⁾ Com'è ovvio, il Regolamento si occupa anche di delineare i termini e le modalità temporali del rapporto di servizio (artt. 46 ss.), stabilendo l'orario di lavoro, elencando le festività e le ferie, con indiretta delimitazione dei conseguenti diritti o di legittime aspettative da parte degli impiegati: maggiorazioni, permessi, ecc.

ro basata su oggettivi motivi di « specifica idoneità per il posto che si tratta ». L'ipotesi ripropone comunque la problematica prima accennata del necessario assenso da parte del soggetto passivo.

b) Il *trasferimento*, consistente nell'assunzione di un nuovo ufficio presso un altro dicastero con la perdita di quello che si aveva in precedenza, comporta anche modifiche nel rapporto di servizio. A norma di legge, il trasferimento può derivare da due motivazioni diverse: in primo luogo, la *promozione*, secondo quanto stabilisce l'art. 22 § 1; secondariamente, le *necessità del servizio* — previo accordo dei rispettivi capi dicastero e il *nulla osta* della Segreteria di Stato — ipotesi regolata dall'art. 23. Entrambi i casi costituiscono però veri e propri trasferimenti, e non sono semplici *cambiamenti di mansioni*, come avverrebbe se il cambiamento si verificasse all'interno dello stesso dicastero.

c) La *cessazione* nella titolarità dell'ufficio — non si tratta adesso del licenziamento in via disciplinare — può, infine, avvenire per due diversi motivi. Il primo, a causa della *normale fine* del servizio per alcune delle cause elencate dagli artt. 43 e 44: raggiungimento del limite di età, decesso del Romano Pontefice, ecc. Il secondo motivo di cessazione è invece dovuto — nel caso dei chierici o dei religiosi —, al *trasferimento* ad un altro ufficio in diocesi o nel proprio istituto, secondo quanto stabilito dall'art. 45.

A questo riguardo, risulta problematica l'attenzione prestata dal Regolamento all'atteggiamento dei soggetti passivi.

Infatti, nei due casi di trasferimento considerati precedentemente — il trasferimento ad altro dicastero dell'art. 23, e il trasferimento alla diocesi di origine dell'art. 45 —, pur prescrivendo la doverosa udienza dell'interessato, il Regolamento asserisce che il soggetto passivo « non avrà però diritto a rifiutarsi al trasferimento ». Si è cercato così di facilitare la necessaria mobilità delle persone sia all'interno della curia che verso l'esterno, quasi sempre con l'obiettivo di migliorare il servizio funzionale e di sbarrare la strada a resistenze pretestuose, o quanto meno non del tutto ragionevoli. Anzi, con una tale prescrizione si è voluto venir in contro alla natura amministrativa del rapporto, che ha come conseguenza la possibilità di determinare unilateralmente la modifica del rapporto funzionale per necessità del servizio, e tale è il motivo per gli spostamenti del personale ⁽²⁹⁾.

Comunque sia, però, anche in questi casi è necessario procedere in accordo con la legge universale della Chiesa, e una indicazione del

(29) Cfr. R. ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo*, cit., p. 282.

genere pare poco conciliabile con quanto prescrive il can. 190. Particolarmente avendo presente che non tutti i casi di trasferimento sono uguali, e che quello previsto dall'art. 45 più che la modifica del rapporto di servizio ne comporta in realtà la estinzione.

Il codice di diritto canonico, oltre a riconoscere il diritto di *manifestare* il dissenso al proprio trasferimento — che, di per sé, nulla ha di irrispettoso verso l'autorità — concede rilevanza giuridica alla posizione di dissenso adottata dall'interessato, prescrivendo in tali casi una diversa procedura di studio del trasferimento volta soprattutto a valutare con le dovute garanzie le ragioni del soggetto passivo. Per di più, in tali casi non può bastare qualsiasi motivo per intimare il trasferimento, in quanto il can. 190 § 2 del codice di diritto canonico richiede una causa grave per procedere contro la volontà dell'interessato.

III. Attività di governo e processo decisionale.

La seconda parte del Regolamento — artt. 82-130 — comprende le norme generali di procedura da seguire negli organismi della curia, ulteriormente precisate dai Regolamenti dei singoli dicasteri e, per alcune materie, anche da altre norme speciali. Molte delle prescrizioni di questi articoli — le norme di natura più organizzativa — erano già contenute, a volte con le stesse parole, nella cost. ap. *Pastor Bonus*. La recente norma ha privilegiato in maniera particolare la regolamentazione delle questioni riguardanti l'adozione di decisioni, e la determinazione delle istanze chiamate ad intervenire a seconda dei casi.

1. Il collegio cardinalizio e l'attività della curia.

Riflettendo normativamente il rapporto che c'è di fatto tra il collegio cardinalizio e la curia romana⁽³⁰⁾ a causa della loro comune funzione di assistenza all'Ufficio primaziale, questa parte del Regolamento prende in considerazione sin dall'inizio il ruolo dei cardinali nell'attività curiale, sia quando, riuniti in concistoro, vengono presi come *collegio*, sia quando alcuni di loro sono adunati in altri *coetus* cardinalizi.

Dalle molteplici riunioni cardinalizie individuabili nell'ambito della curia romana, il Regolamento ne prende in considerazione tre,

⁽³⁰⁾ Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, proemio, n. 9.

affidando loro congiuntamente l'*alto coordinamento* dell'attività dei dicasteri (art. 114 § 1). Queste sono: *a*) le riunioni del concistoro, *b*) le riunioni dei cardinali capi dicastero, *c*) le adunanze del consiglio di cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede ⁽³¹⁾, rispetto al quale l'art. 84 — oltre a precisare il collegamento del *coetus, ratione materiae*, con la Prefettura degli affari economici della Santa Sede — non aggiunge novità rilevanti rispetto a quanto stabilito dalla cost. ap. *Pastor Bonus*.

a) Le riunioni del collegio dei cardinali. — L'art. 82 § 1 del Regolamento specifica significativamente che i concistori cardinalizi — *ordinari o plenari* — aiutano il Romano Pontefice « anche per quanto riguarda l'attività della curia romana ». Questo testo che intende sottolineare il carattere non eccezionale di una tale investitura, si aggiunge a quanto in maniera più generica stabiliva l'art. 23 della cost. ap. *Pastor Bonus* circa la possibilità d'interpellare il *concistoro plenario* — per indicazione del Romano Pontefice — negli « affari più importanti di carattere generale » trattati dai dicasteri. Tali norme servono a stabilire il legame istituzionale — mai mancato di fatto — tra la curia e il *collegio dei cardinali*, investendo le riunioni di quest'ultimo di funzioni *deliberative* e di *coordinamento* circa affari di particolare riguardo all'esame della curia.

In questa direzione è andata, d'altronde, l'evoluzione riscontrata negli ultimi anni dalle riunioni del collegio dei cardinali — specie di quelle plenarie — ove si è potuto apprezzare un progressivo distacco dalle funzioni piuttosto rituali di cui le riunioni del collegio dei cardinali erano state investite come residui di epoche passate. Tale tendenza — già in atto nel presente pontificato — andrebbe considerata come un ulteriore passo avanti nell'evoluzione subita dall'istituto cardinalizio sin dai tempi di papa Giovanni XXIII che, fino ad adesso, però, ha riguardato soprattutto gli aspetti strutturali del collegio e lo statuto personale dei suoi appartenenti. Questo art. 82 segna invece una importante novità che interessa l'istituto cardinalizio come « collegio », allargando alle riunioni del concistoro ordinario, di più semplice convocazione ⁽³²⁾, quanto la *Pastor Bonus* riferiva soltanto alle adunanze plenarie. Viene così spianata la strada ad ulteriori modifiche che potrebbero completare l'evoluzione dell'istituto,

⁽³¹⁾ Cf. chirog. *Comperta habentes*, del 31 maggio 1981, AAS 73 (1981), 545-546; cost. ap. *Pastor Bonus*, artt. 24-25.

⁽³²⁾ Cf. can. 353 § 2 CIC.

rendendo più effettivo l'ausilio delle riunioni collegiali dei cardinali ⁽³³⁾ per l'esercizio della funzione primaziale di governo.

b) *Le riunioni dei cardinali capi dicastero.* — Con funzioni di alto coordinamento dell'intera attività dei dicasteri della curia romana, oltre che con funzioni di *deliberazione* e di *proposta* sulle questioni di maggiore rilievo, il Regolamento considera anche la riunione dei cardinali capi dicastero prevista dall'art. 22 della cost. ap. *Pastor Bonus*.

Dal punto di vista organizzativo e del coordinamento dei dicasteri, probabilmente avrebbe giovato di più una scelta dei componenti di questo *coetus* mirante esclusivamente all'ufficio di « capo dicastero », anziché guardare alla condizione personale. A prescindere da altre considerazioni e punti di vista, dalla sola prospettiva dell'organizzazione, sembra che una riunione di tutti i capi dicastero, oltre ad essere più adatta a scopi di coordinamento di un'adunanza ristretta ai soli capi dicastero aventi condizione cardinalizia, sarebbe stata anche in migliore armonia con le scelte tecniche prese altrove riguardo la tipologia dei dicasteri in relazione alla condizione personale del loro capo.

A proposito di tali adunanze, la norma contiene due novità, secondarie ma significative, rispetto all'art. 22 della cost. ap. *Pastor Bonus*. Prima novità, l'attribuzione al card. Segretario di Stato del compito di convocare queste riunioni, per mandato del Sommo Pontefice, il che — pur essendo doveroso riconoscere tale preminenza nell'attuale organizzazione della curia — era stato volutamente taciuto al momento della promulgazione della *Pastor Bonus*. Seconda novità, il riconoscimento a questo *coetus* di funzioni di *proposta*, invece del compito *decisionale* indicato dal testo della *Pastor Bonus*. In verità, più che di una modifica di competenze si tratta piuttosto di una migliore definizione del ruolo del *coetus*, come non può non risultare dalla generale riserva delle decisioni più importanti fatta in favore del Romano Pontefice dall'art. 18 della cost. ap. *Pastor Bonus*, e dall'art. 111 del presente Regolamento.

2. *Le riunioni interdicasteriali.*

Caratteristica generale della nuova struttura organizzativa della curia romana è il voler favorire il lavoro collegiale tra gli organismi e

⁽³³⁾ Ciò sarebbe anche una manifestazione di collegialità episcopale, dal momento che, in linea di principio, tutti i cardinali appartengono al collegio episcopale a partire dal m.p. *Cum gravissima*, del 15 aprile 1962 (AAS 54 (1962), 256-258); cf. anche can. 351 § I CIC.

le persone dei differenti dicasteri ⁽³⁴⁾, promuovendo perciò i rapporti interorganici di carattere *consultivo previo* e le *riunioni miste* di lavoro con funzioni *deliberative*, di *studio* o per l'*interscambio informativo*. Si tratta di una stretta esigenza di governo volta a garantire l'unità amministrativa di indirizzo ⁽³⁵⁾ e per venire incontro alle risoluzioni delle questioni di mista competenza che si pongono ⁽³⁶⁾.

A questo riguardo, gli artt. 85 ss. del Regolamento hanno cercato di stabilire la via istituzionale, affinché riunioni di questo genere possano tenersi almeno in linea di principio, giacché sarà l'esperienza pratica a indicare il loro reale indice di utilità — a tutti i livelli dell'organizzazione della curia, perfezionando in maniera notevole le poche norme contenute in merito negli artt. 106-109 del vecchio Regolamento. Da quanto prevede la norma, possono essere rinvenute tre diversi tipi di riunioni interdicasteriali:

a) La prima categoria è costituita dalle riunioni indette *ad casum* dalla Segreteria di Stato, allo scopo di esaminare con i capi dicastero questioni di comune interesse (art. 85), o per studiare e proporre, assieme ai segretari dei dicasteri, metodi di lavoro che favoriscano l'intesa e il coordinamento nella curia (art. 92). Queste riunioni hanno la particolarità di essere convocate da chi ha il compito di badare al coordinamento generale della curia, e di garantire l'unità di indirizzo del suo operato, essendo perciò investito di una certa supremazia nei confronti degli organismi da coordinare ⁽³⁷⁾.

b) La seconda categoria riguarda le riunioni interdicasteriali propriamente dette, che possono essere tenute a livello di *sessione plenaria* o *ordinaria* dei dicasteri (artt. 87-89), o a livello di *superiori* o *ufficiali* (artt. 90-91), con funzioni diverse a seconda dei casi. Mentre le riunioni interdicasteriali a livello di *sessione ordinaria* o *plenaria* pare debbano ritenersi eccezionali, anche per ragioni organizzative e pratiche, tale non è invece il caso delle riunioni interdicasteriali auspiccate dall'art. 86 tra le persone incaricate dei vari dicasteri. An-

⁽³⁴⁾ Cf. cost. ap. *Pastor Bonus, proemio*, n. 10.

⁽³⁵⁾ Funzione affidata alla Segreteria di Stato dall'art. 114 § 2 del *Regolamento generale della curia romana*.

⁽³⁶⁾ Vedi in merito le osservazioni di W. SCHULZ, *Le Code de droit canonique et les réformes des organes administratifs centraux*, in *Le nouveau Code de Droit Canonique. Actes du Ve Congrès international de droit canonique*, Ottawa, 1986, p. 450.

⁽³⁷⁾ Vedi per tutti L. GALATERIA-M. STIPO, *Manuale di diritto amministrativo, parte generale*, Torino, 1989, p. 189 ss.; F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1989.

zi, queste rappresentano uno dei modi migliori di praticare la collegialità nel lavoro di governo ⁽³⁸⁾.

A tale riguardo, mentre le riunioni dei sottosegretari o degli ufficiali devono avere soltanto lo scopo di effettuare un primo esame delle questioni o favorire l'interscambio d'informazioni (art. 91 § 1), quelle dei capi dicastero o dei segretari possono invece avere per oggetto la definizione dei problemi, la cui risoluzione — che in linea di massima è compito del dicastero che ha indetto la riunione (cf. art. 90 § 2) —, dipenderà dalla natura dell'argomento e dalla soluzione prospettata.

c) Infine, nella terza categoria di riunioni interdicasteriali, la più rilevante nell'attività pratica di governo è rappresentata dalle *commissioni interdicasteriali* ⁽³⁹⁾ costituite formalmente, dietro approvazione del Romano Pontefice (art. 94), per la risoluzione di questioni di mista competenza tra più dicasteri. Possono essere commissioni interdicasteriali *permanenti* ⁽⁴⁰⁾ se in modo stabile viene riservata loro la risoluzione di questioni affidate dalla cost. ap. *Pastor Bonus* alla competenza di più dicasteri simultaneamente. Le commissioni interdicasteriali *non permanenti* vengono invece costituite *ad hoc* per risolvere puntuali problemi che intaccano la competenza di più dicasteri. La struttura e la composizione di queste commissioni, che in linea di massima seguono la normativa generale stabilita per le altre riunioni interdicasteriali, viene determinata nell'atto di costituzione (art. 95).

3. I livelli decisionali e il processo di formazione della volontà.

a) *La competenza dei dicasteri.* — Alla stregua della normativa precedente, la cost. ap. *Pastor Bonus* ha voluto distribuire tra i dicasteri la competenza della Sede Apostolica seguendo un criterio materiale ⁽⁴¹⁾, il quale risulta perfino prioritario rispetto alla distinzione

⁽³⁸⁾ Frequentemente i rapporti interdicasteriali partono dall'iniziativa di un dicastero; altre volte invece vengono imposti dalla legge, soprattutto nei confronti della Segreteria di Stato — vedi ad es., cost. ap. *Pastor Bonus*, artt. 144, 168, 16 — o della Congregazione per la dottrina della fede — vedi ad es. cost. ap. *Pastor Bonus*, artt. 137, 161.

⁽³⁹⁾ Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 21. Vid in argomento, G. DALLA TORRE BONNET e C. GULLO, Roma 1990, p. 207 ss.

⁽⁴⁰⁾ Tre di queste commissioni vennero rese note in data 23 marzo 1989 *L'Osservatore Romano*, una quarta è stata creata il 13 luglio 1991 (AAS (1991), 767).

⁽⁴¹⁾ Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 14.

funzionale, come, ad es., è provato dagli artt. 52 o 158 della menzionata cost. ap. Tale criterio materiale però risulta subito corretto dalla stessa cost. ap. tramite specifiche attribuzioni conferite in base al criterio territoriale — come ad es. accade negli artt. 60 e 89 —, o in base a criteri personali o connessi ai personali, moltiplicando di conseguenza i casi di mista competenza.

L'art. 13 della cost. ap. *Pastor Bonus*, sostanzialmente riprodotto dall'art. 107 del nuovo Regolamento, indica in termini generali quali debbano essere le funzioni dei rispettivi dicasteri nell'ambito della propria competenza. Sono quattro le funzioni indicate dalla legge: a) *trattare* — spesso sarà, piuttosto, *decidere* — le questioni che corrispondono alla Santa Sede; b) *studiare* i problemi pastorali che si presentano all'attività della Chiesa; c) *promuovere* iniziative per il bene della Chiesa, e, d) *esaminare* — in pratica, risolvere o propriamente giudicare — i contenziosi deferiti alla Sede Apostolica.

Non tutti i dicasteri però realizzano queste quattro funzioni allo stesso modo. Alcuni, infatti, non hanno la possibilità di interessarsi di materie contenziose, e nemmeno hanno necessità di esercitare in maniera ordinaria un concreto potere giuridico nel trattare le questioni loro affidate ⁽⁴²⁾. Ciò accade non tanto a causa della differenziazione tipologica ⁽⁴³⁾ instaurata tra i dicasteri dall'art. 2 § 1 della cost. ap. *Pastor Bonus*, come se il solo fatto di appartenere ad una concreta categoria dicasteriale impedisse per definizione l'esercizio della potestà ecclesiastica di governo — il che non è vero, nemmeno rispetto alla potestà ordinaria ⁽⁴⁴⁾, come è provato dagli artt. 134 e 158 della menzionata cost. ap. —, ma semplicemente *ratione materiae*, cioè a causa delle caratteristiche della materia attribuita alla loro competenza. E proprio la materia affidata alla cura di ogni dicastero a determinare se dovranno o meno esercitare un potere giuridico, e in quale misura dovranno realizzare ciascuna delle quattro fun-

⁽⁴²⁾ È possibile, infatti, esercitare il *munus regendi* senza dover attuare il potere giuridico di governo o *potestas regendi*. Vedi in tale senso, A. VIANA, *La potestad de los dicasterios de la Curia Romana*, in *Ius Canonicum*, 59, 1990, p. 84; J.I. ARRIETA, *Principios informadores de la constitución apostólica «Pastor Bonus»*, in *Ius Canonicum* 59, 1990, p. 67 ss.

⁽⁴³⁾ Vedi al riguardo F. ARINZE, *Tipologia degli organismi della Curia Romana*, in *L'Osservatore Romano*, 20 luglio 1988, pp. 1-4; E. GAGNON, *I nuovi organismi della Curia Romana*, *ibid.*, 21 luglio 1988, pp. 1-4; T. MAURO, *I Consigli: finalità, organizzazione e natura*, in *La Curia Romana...*, cit., p. 431 ss.

⁽⁴⁴⁾ Cf. can. 131 § 1 CIC.

zioni elencate dagli artt. 13 della cost. ap. *Pastor Bonus* e 107 del Regolamento.

Com'è noto, nell'esercizio della potestà di governo, i dicasteri godono unicamente di potestà esecutiva. Quindi, oltre a poter emanare atti amministrativi generali (art. 117) i dicasteri sono competenti per dare decreti generali esecutivi e istruzioni, di cui ai can. 31-34 del codice di diritto canonico (art. 109 § 1); per emanare leggi o derogare alle prescrizioni del diritto universale, i dicasteri hanno invece bisogno di una specifica attribuzione da parte del Romano Pontefice⁽⁴⁵⁾. Una tale cornice, però, riguarda soltanto il diritto canonico latino, giacché, come è noto, la categoria dei decreti generali è inesistente nel diritto orientale e, di conseguenza, ogni atto generale dei dicasteri riguardante la giurisdizione orientale avrà bisogno di assumere forma di vera e propria *delega legislativa*, o di *decreto legge*, secondo quanto stabilito dall'art. 18 della cost. ap. *Pastor Bonus*⁽⁴⁶⁾.

b) *Il processo definitorio delle decisioni*. — Essendo la curia romana un organismo complesso, in cui le competenze sono state deconcentrate in base a criteri sovrapposti, dove i dicasteri stabilmente eretti si frazionano a loro volta secondo diversi livelli decisionali, e dove la vicarietà — di cui in termini generali gode l'istituto — non può dispensare l'Ufficio primaziale dall'intervenire nelle *causae maiores*, è comprensibile che il processo decisionale risulti quanto mai tortuoso e travagliato, appesantito dall'intervento di successive istanze lungo le varie fasi del provvedimento, e ciò senza prendere in considerazione gli interventi informali non stabiliti dalla legge.

Lasciando da parte le procedure speciali e le varie prassi di attuazione previste nei Regolamenti dei dicasteri, così come le più snelle procedure che di solito contraddistinguono il lavoro delle commissioni pontificie costituite *ad hoc*, il Regolamento della curia delinea nel suo insieme i termini generali di quello che possiamo chiamare il *processo decisionale istituzionale*. Vediamo nelle linee generali alcuni dei suoi principali passi.

a') *Le questioni ordinarie: il congresso*. — Il primo e più elementare *coetus* di governo a livello di dicastero è il *congresso*. In base all'art. 102, il congresso è integrato dagli organi rettori (i superiori)

(45) Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 18.

(46) Cf. can 985 § 2 CCEO.

del dicastero — capo dicastero, prelado superiore e sottosegretario —, oltre che dal capo ufficio e dal responsabile della pratica da esaminare. La principale funzione affidata al congresso è la *qualifica* delle questioni dal punto di vista giuridico e dell'attività di governo⁽⁴⁷⁾, in modo da stabilire in concreto il processo decisionale che seguirà una questione (art. 103, *a*); può anche chiedere il parere dei consultori o, eventualmente, avviare una previa consultazione presso altri organismi della curia (artt. 104, 121 § 2). Tale funzione qualificatrice ha il limite dell'art. 111 § 1 relativo alle questioni *straordinarie*, delle quali deve essere informato il Santo Padre prima d'iniziare la trattazione.

Riguardo all'attività dei dicasteri in genere, e, in particolar modo, riguardo al processo decisionale nel congresso, si è posto più volte il problema dell'identificazione dell'organo all'interno del dicastero, cioè dell'identificazione del soggetto — individuale o collettivo — a cui viene riconosciuta in diritto la facoltà di prendere decisioni per conto del dicastero⁽⁴⁸⁾.

Lasciando da parte le *speciali facoltà* di cui può essere personalmente investito il capo dicastero⁽⁴⁹⁾, l'ordinamento canonico attribuisce ai dicasteri il potere giuridico vicario sulle rispettive materie di competenza⁽⁵⁰⁾. Ne consegue, a mio avviso, che la decisione da prendere dovrà essere ordinariamente una decisione collegiale⁽⁵¹⁾, in quanto il dicastero è formato da una pluralità di persone⁽⁵²⁾. Il collegio deliberante verrà integrato in ogni caso dalle persone del dicaste-

(47) Cf. J.B. D'ONORIO, *Le Pape et le gouvernement...*, cit., p. 460.

(48) Sulla relativa problematica vedi per tutti L. GALATERIA-M. STIPO, *Manuale di diritto amministrativo...*, cit., p. 155. In sede canonica P.G. CARON, *Natura del rapporto tra ufficio ed organo nel diritto canonico*, in *Studi in onore di A.C. Jemolo*, I, Milano 1963, p. 113 ss.; L. SANDRI, *Organo, rappresentanza e « potestas sacra » nella Chiesa*, in *Apollinaris*, LXIII, 1990, p. 172 ss.

(49) Cf. *Regolamento generale della curia romana*, art. 111 § 2; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona, 1988, p. 195 ss.

(50) Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, artt. 13 e 14.

(51) La funzione del prefetto è infatti quella di *reggere, dirigere e rappresentare* il dicastero (cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 4) così come di sovrintendere a tutta l'attività del medesimo (*Regolamento generale della curia romana*, art. 24); la vicarietà della potestà del Romano Pontefice (cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, *proemio*, n. 8) si attribuisce invece al dicastero (cf. *ibid.*, artt. 13-14). Un punto di vista diverso è quello sostenuto da P.A. BONNET, *La natura del potere nella curia romana*, in *La Curia Romana...*, cit., p. 114 ss.

(52) Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 3 § 1.

ro chiamate a partecipare alla decisione, secondo le norme regolamentarie, in funzione del tipo di riunione convocata e delle attribuzioni delle rispettive istanze.

Pur non volendo precisare in termini di maggiore chiarezza questo particolare, il Regolamento sembra aver lasciato segni certi al riguardo. E indicativo, per esempio, che conformemente all'art. 102 § 3, il congresso del dicastero — che, tra l'altro, è competente a « proporre una decisione immediata » riguardo ad un concreto argomento (art. 103) — possa riunirsi legittimamente anche senza il capo dicastero, a patto che siano presenti gli altri due superiori. Inoltre, è da tener presente che l'art. 25, e) impone la doppia firma per la validità degli atti ufficiali del dicastero.

b') *Il livello consultivo.* — Tra le decisioni che può adottare il congresso c'è la possibilità di affidare ai consultori del dicastero — in maniera individuale o collettiva —, particolari studi sulle questioni da trattare. La funzione dei consultori è quella di emettere un parere motivato, un giudizio cioè, relativo alla propria scienza o perizia sull'argomento loro proposto⁽⁵³⁾. Può essere un parere tecnico, dottrinale, giuridico, o semplicemente di opportunità, ma rimane sempre una dichiarazione di giudizio su parametri oggettivi, distinta dalle manifestazioni di volontà caratterizzanti le istanze attive di governo.

Il testo del Regolamento non offre una chiara distinzione fra le funzioni affidate al congresso dall'art. 103 b), e quelle concesse al prelado superiore dall'art. 25, b) di affidare ai consultori lo studio di pratiche concrete. In sintonia con quanto si è già detto sul congresso, si potrebbe prospettare che mentre al congresso spetta la decisione di aprire, per così dire, lo studio della questione ai consultori, al prelado superiore si riserva invece la concreta distribuzione tra i consultori delle diverse pratiche, sempre d'intesa col capo dicastero. Perciò, benché nel testo non sia stata riprodotta l'indicazione dell'art. 129 del vecchio Regolamento, secondo cui i consultori facevano capo al prelado superiore, di fatto, quest'art. 25 b) sembra collocarli alle sue dirette dipendenze per quanto riguarda il loro lavoro individuale, mentre l'art. 105 fa altrettanto rispetto alle adunanze collegiali, convocate e presiedute appunto dal prelado superiore.

(53) Vedi al riguardo, D.J. ANDRÉS, *Consigli e consiglieri al diretto servizio del Romano Pontefice*, in *Utrumque ius*, 21, Roma, 1991, p. 23 ss.; e anche, J. ARIAS, *La función consultiva*, in *Ius Canonicum* 11, 1971, p. 217 ss.

c') *Deliberazione sulle « causae maiores »*. — Al congresso spetta anche (art. 103 a) il compito di *selezionare* gli argomenti di maggiore rilievo da sottoporre alle sessioni ordinarie o plenarie del dicastero. Alle prime sono convocati i membri ⁽⁵⁴⁾ residenti a Roma (art. 96 § 2), mentre alle riunioni plenarie vengono convocati tutti i membri del dicastero (art. 96 § 1). La convocazione della seduta ordinaria è compito del capo dicastero, sulla base delle indicazioni del congresso (art. 103, a). Per convocare la seduta plenaria è inoltre necessario *informare* previamente il Romano Pontefice (art. 97 § 1), e *concordare* la data con la Segreteria di Stato (art. 96 § 1).

In entrambi i casi si tratta di *riunioni deliberative* in senso stretto, in cui, sulla base della documentazione previamente distribuita (art. 98) e della presentazione degli argomenti da parte dei relatori (art. 99), la definizione di concrete decisioni avviene in maniera collegiale. Il *processo deliberativo finisce* — se è il caso — con la votazione, mentre la *decisione* propriamente detta va invece riservata al Sommo Pontefice (art. 99 § 2).

Dalla norma non si deduce però una netta distinzione dei compiti di queste due riunioni, cioè fra le sessioni ordinarie e quelle plenarie del dicastero. Il § 1 dell'art. 97 riserva alle plenarie le questioni che « abbiano natura di principio generale »; ma si tratta di una caratteristica talmente poco oggettiva da risultare dubbioso come possa veramente determinare da sola la convocazione delle riunioni plenarie.

Più aderente alla realtà sembra invece la conclusione secondo la quale — salvo norme particolari contrarie — le questioni di speciale importanza della competenza del dicastero vengono sottomesse quasi indistintamente alle sedute plenarie o ordinarie a seconda dell'urgenza della decisione — le plenarie, di regola, si convocano una volta all'anno — e anche in funzione delle conseguenze economiche e organizzative della convocazione di una riunione di un tipo o dell'altro.

A ribadire tale conclusione è la mancanza nell'attuale norma dell'indicazione contenuta nell'art. 111 del vecchio Regolamento, secondo cui le questioni di indole normativa andavano sottoposte alla plenaria del dicastero. L'aver voluto modificare una prescrizione oggettiva di questo genere non può non avere come conseguenza di fatto il sottrarre alle sessioni plenarie qualsiasi genere di competenze esclusive.

(54) Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 3 §§ 2-3; art. 7.

c) *L'intervento del Romano Pontefice*. — Il rapporto di vicarietà esistente fra il Romano Pontefice e gli organismi della curia romana determina a volte la necessità d'interessare direttamente l'Ufficio primaziale nel processo decisionale. Ciò avviene in modi diversi, e anche con conseguenze giuridiche di portata differente.

L'intervento diretto del Romano Pontefice può avere anzitutto, funzioni organizzative di *convocazione* o di *nomina*. È infatti richiesto per la *convocazione* del concistoro dei cardinali (art. 82 § 1), e per *nominare* gli organi superiori, i membri e i consultori dei dicasteri (art. 11 § 1), così come i presidenti delle commissioni interdicasteriali permanenti (art. 93). Altre nomine di riguardo dovranno comunque essere sottomesse alla sua previa *approvazione* in conformità alla prescrizione generale dell'art. 111 § 1.

Gli altri interventi del Papa ⁽⁵⁵⁾ nel processo decisionale possono riguardare: a) la concessione di *mandati speciali* autorizzando a procedere in un certo modo (artt. 1 § 2; 83 § 1; 110 § 2); b) la concessione di *facoltà abituali* per decidere su certe materie (art. 111 § 2); c) la richiesta d'*informazione preventiva* per iniziare a procedere (artt. 97 § 1; 111 § 1); d) l'*approvazione in forma comune* per costituire gruppi di lavoro (art. 94) o convocare riunioni di natura interdicasteriale (artt. 85; 87 § 1) così come per eseguire decisioni di maggiore rilievo (art. 111 § 1) o procedere alla pubblicazione di documenti o norme generali (art. 115 § 6); infine e) alla sua alta *decisione* vengono sottomesse, in ultima istanza, le delibere fatte dalle sedute ordinarie o plenarie dei dicasteri o delle riunioni interdicasteriali (artt. 89 § 3; 99 § 2).

L'intervento del Romano Pontefice di approvazione o di decisione, relativo a proposte che gli vengono presentate, è tecnicamente compatibile con quel particolare genere di deconcentramento che l'ordinamento canonico denomina vicarietà ⁽⁵⁶⁾, nel senso che un intervento del Papa *non necessariamente* ha come conseguenza il cambiamento del rango giuridico-formale della decisione, o la modifica della *responsabilità dell'organo* o istanza vicaria nei confronti dell'atto di sua competenza che è stato sottomesso all'approvazione del Papa.

⁽⁵⁵⁾ Riguardo alle varie formule in uso per esprimere l'approvazione da parte del Papa, vedi P. PALAZZINI, *Le congregazioni romane*, in *La Curia Romana...*, cit., p. 202.

⁽⁵⁶⁾ Vedi in merito A. VIANA, *Naturaleza canónica de la potestad vicaria de gobierno*, in *Ius Canonicum* 28, 1988, p. 99 ss.

Una cosa del genere avviene soltanto se, *motu proprio* o su richiesta, qualcuno di questi atti dei dicasteri venisse approvato *in forma specifica* dal Papa.

A questo riguardo, nelle ultime fasi di elaborazione del Regolamento della curia, si è voluto introdurre un nuovo testo — l'art. 110 — che specifica la procedura da seguire per avviare le richieste di approvazione *in forma specifica* ⁽⁵⁷⁾ da parte del Papa, allo scopo di raggiungere l'immunità indicata dall'art. 118 § 4. Tale procedura riguarda, in primo luogo, l'approvazione specifica di *atti amministrativi* dei dicasteri, conformi o contrari che siano al diritto universale vigente; e, in secondo luogo, le eventuali deroghe di *regole procedurali* stabilite per i dicasteri, senza perciò sottrarre la relativa decisione alla responsabilità del dicastero ⁽⁵⁸⁾.

La norma, nel suo insieme, e anche nello stile redazionale, è anzitutto un meccanismo di protezione dell'Ufficio primaziale nei confronti dell'organizzazione centrale. A tale scopo vengono minuziosamente descritti nel § 3 i successivi passi che deve seguire la relativa pratica, dovutamente motivata, perché il Papa possa studiarla personalmente e comunicare poi la propria decisione. Nel contempo, questa norma è anche uno strumento di sicurezza giuridica e garanzia dei diritti degli amministrati, in quanto l'immunità dell'art. 118 § 4 verrà soltanto raggiunta se, osservata la procedura indicata dall'art. 110, viene esplicitamente precisato nel documento che il Sommo Pontefice « in forma specifica approbavit », il che sancisce normativamente una prassi già consolidata nella Segnatura Apostolica.

4. *Le procedure di attuazione.*

Il Regolamento generale della curia ha cercato di fare propri i criteri generali di attività indicati dalla cost. ap. *Pastor Bonus*, sviluppandoli nel modo che stiamo vedendo. In particolare, ha tenuto conto del principio di subordinazione alla legge (art. 108), assumendo quanto prescritto dall'art. 15 della *Pastor Bonus*; ha fatto proprio il

⁽⁵⁷⁾ In argomento, F.J. URRUTIA, *Atque de specifica approbatione Summi Pontificis* (cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 18), in *Revista española de derecho canónico*, 47, 1990, p. 543 ss.; IDEM., *Quandonam habeatur approbatio in forma specifica*, in *Periodica* 80, 1991, p. 3 ss.

⁽⁵⁸⁾ L'art. 110 del Regolamento riguarda gli atti che i dicasteri ritengono utili da sottoporre all'approvazione in forma specifica da parte del Romano Pontefice, a differenza dell'art. 18 della cost. ap. *Pastor Bonus*, in cui si *prescrive* necessariamente l'approvazione specifica nel caso dei così detti *decreti-legge* dei dicasteri.

principio di collegialità nel processo decisionale delineato nel n. 10 del *proemio* della cost. ap.; e ha propugnato il coordinamento⁽⁵⁹⁾ dell'attività dei diversi dicasteri, stabilendo meccanismi di coordinamento orizzontale e verticale, ecc.

A quest'ultimo riguardo l'art. 114 § 2 aggiunge un nuovo elemento. Nel ribadire la generale funzione coordinatrice della Segreteria di Stato⁽⁶⁰⁾ nei confronti di tutta la curia, le attribuisce il ruolo di « assicurare l'unità d'indirizzo » dei dicasteri, con la possibilità di assumere a tale scopo appropriate iniziative di carattere tecnico-organizzativo. In questo modo la norma non fa altro che evidenziare l'attuale prassi nel governo della curia, riconoscendo quindi alla Segreteria di Stato una posizione amministrativa di supremazia nell'indicare le vie di armonizzazione del lavoro dei dicasteri.

Prima di finire, consideriamo alcuni particolari della procedura di attuazione riguardante gli atti singolari, gli atti generali, e la risoluzione di ricorsi e controversie giuridiche in genere.

a) *La procedura dei decreti singolari.* — Nella risoluzione dei decreti amministrativi singolari⁽⁶¹⁾ i dicasteri della curia devono seguire le norme del diritto universale — latino e orientale, a seconda dei casi — e quelle procedurali stabilite dai propri Regolamenti (art.117). Il Regolamento interno — distribuendo adeguatamente le mansioni all'interno del dicastero — e determinando le persone che devono intervenire nello studio delle questioni così come il modo d'integrare i *coetus* decisionali o di studio — è lo strumento idoneo per stabilire l'ordine nel governo del dicastero. Pare improbabile però che dall'inosservanza di tali Regolamenti possa seguire l'illegittimità dei provvedimenti — come accadrebbe invece per l'inadempimento del presente Regolamento generale o di altre norme superiori⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁹⁾ Vedi in sede canonica, G. DELGADO, *El principio de coordinación en la administración central de la Iglesia*, in *Ius Canonicum* 22, 1971, p. 367 ss.

⁽⁶⁰⁾ Sulla peculiare fisionomia giuridica della Segreteria di Stato, vedi le osservazioni di B. BERTAGNA, *La Segreteria di Stato*, in *La Curia Romana...*, cit., spec. p. 173 ss.; vedi anche J.B. D'ONORIO, *Le Pape et le gouvernement...*, cit., p. 324 ss.

⁽⁶¹⁾ Per le formule in uso nei dicasteri, vedi P. PALAZZINI, *Le congregazioni romane*, in *La Curia Romana...*, cit., p. 203-204.

⁽⁶²⁾ In tal senso, può risultare, in certo modo, relativo l'interesse per la pubblicazione di tali norme regolamentari interne, se viene garantito che in esse non vi sono modifiche alle norme universali, alla *Pastor Bonus* o al Regolamento generale.

b) *La procedura degli atti generali.* — L'art. 115 del Regolamento stabilisce i passi da seguire nella preparazione e pubblicazione dei documenti generali, entro i quali per forza vanno annoverati i documenti di carattere normativo, come i decreti generali esecutivi (can. 31 § 1), i direttori (can. 33 § 1), le istruzioni (can. 34 § 1), ecc. Il menzionato precetto si limita in pratica ad esporre ordinatamente prescrizioni già contenute nella *Pastor Bonus* e in altri articoli del presente Regolamento.

Al dicastero competente tocca anzitutto *scegliere la forma* da dare al documento, così come *elaborare il testo* con l'aiuto dei propri consultori ed esperti. In seguito il provvedimento passa successivamente per diverse fasi: a) la *consultazione previa*, a scopo di coordinamento, con gli altri dicasteri interessati ⁽⁶³⁾; b) la *partecipazione consultiva* di istanze non appartenenti all'organizzazione centrale ⁽⁶⁴⁾; c) il *controllo previo di natura dottrinale*, da parte della Congregazione della dottrina della fede ⁽⁶⁵⁾, e di *natura tecnico-giuridica*, da parte del Pontificio consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi ⁽⁶⁶⁾; d) l'*approvazione* del testo definitivo da parte del Santo Padre ⁽⁶⁷⁾; e) l'*informazione previa* alle istanze periferiche dell'organizzazione centrale e alle istanze particolari di governo ⁽⁶⁸⁾; f) la *promulgazione* propriamente detta, g) la *diffusione persuasiva* del contenuto del documento tramite la sala stampa vaticana (art. 115 § 8).

c) *La definizione delle controversie.* — Lasciando da parte le questioni conflittuali derivate dal rapporto di servizio con la curia, di cui è investito l'ufficio del lavoro della sede apostolica (art. 120 § 5), il Regolamento generale della curia romana distingue tre diversi tipi di controversie rientranti nella competenza dei dicasteri ⁽⁶⁹⁾: a) le controversie definite nelle sessioni plenarie o ordinarie

Forse per questa ragione l'art. 1 § 2 del Regolamento parla di approvazione di tali Regolamenti senza accennare alla loro pubblicazione — « nelle forme consuete della Sede Apostolica » — come prevede l'art. 38 della cost. ap. *Pastor Bonus*.

⁽⁶³⁾ Cf. cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 17.

⁽⁶⁴⁾ Cf. *ibid.*, art. 26 § 1.

⁽⁶⁵⁾ Cf. *ibid.*, art. 54.

⁽⁶⁶⁾ Cf. *ibid.*, art. 156.

⁽⁶⁷⁾ Cf. *ibid.*, art. 18.

⁽⁶⁸⁾ Cf. *ibid.*, art. 26 § 2.

⁽⁶⁹⁾ Tralasciamo le controversie giudiziarie spettanti ai tribunali in conformità all'art. 19 § 2 della cost. ap. *Pastor Bonus*. Non si prende nemmeno in esame

dei dicasteri (art. 118); *b*) le controversie derivanti dagli altri atti del dicastero (art. 119), e infine, *c*) le controversie specificamente riguardanti i ricorsi gerarchici presentati davanti ai dicasteri contro decisioni delle autorità inferiori (art. 120).

Nei primi due casi la norma indica i termini e le altre condizioni relative alla petizione di revoca del provvedimento, come passo previo all'avvio del ricorso davanti ai tribunali amministrativi. Gli artt. 120 e 122, invece, nell'assumere la normativa codiciale relativa al ricorso gerarchico, con espliciti richiami nelle note in calce, ribadiscono tre concreti estremi che devono essere osservati nel lavoro dei dicasteri: *a*) il *termine* di tre mesi stabilito dal can. 57 § 1⁽⁷⁰⁾ per l'esame dei ricorsi; *b*) la necessità di *motivare* le decisioni⁽⁷¹⁾; *c*) il diritto di avvalersi di *assistenza tecnica* per la conduzione dei ricorsi.

Maggiori problemi pone invece l'art. 121 § 2, apparso nell'ultimissima redazione del testo. Si tratta della possibilità dei dicasteri della curia di interpellare preventivamente la Segnatura Apostolica qualora sorgesse il dubbio circa la loro competenza per esaminare un ricorso gerarchico, o circa la proponibilità del ricorso in quanto tale.

Si tratta indubbiamente di una norma fatta col desiderio di adempiere adeguatamente i postulati di giustizia e di buon ordine nell'azione di governo, e perciò di avvalersi di un'adeguata assistenza tecnica. Risponde quindi al bisogno di poter fare uso di pareri tecnici autorevoli in materia tecnica giuridica, simili a quelli che nell'amministrazione statale emette un Consiglio di Stato, o equivalente, prima di procedere nei casi dubbiosi. Molto probabilmente è anche conseguenza del desiderio di voler evitare dilazioni o ulteriori intralci alle decisioni già prese dai dicasteri.

Tutto ciò però difficilmente riesce a chiarire le perplessità che lascia aperte una tale scelta normativa, che lungi dal contribuire alla chiarezza nell'azione di governo, non di meno potrebbe danneggiare la posizione della Segnatura Apostolica e quella dei dicasteri.

La possibilità di una previa pronunzia della Segnatura sulla fondatezza di un ricorso gerarchico o sulla competenza del dicastero per risolverlo, modifica in maniera importante la posizione orga-

nel presente lavoro il problema posto dall'art. 52 della cost. ap. *Pastor Bonus*, e ribadito dall'art. 112 § 2 del Regolamento, che attribuisce competenza giudiziaria esclusiva in materia penale ad un dicastero.

⁽⁷⁰⁾ Cf. can. 1518 CCEO.

⁽⁷¹⁾ Cf. can. 51 CIC; can. 1519 § 2 CCEO.

nizzativa del supremo tribunale, facendogli espletare funzioni amministrative che compromettono seriamente la libertà del tribunale di portare a termine la funzione che gli è stata affidata sin dalla creazione della *sectio altera* ⁽⁷²⁾. In questo modo, infatti, le istanze esecutive possono trovare il modo di prevenire un eventuale controllo giudiziario del loro operato, compromettendo così gli interessi degli amministrati che non vengono legalmente chiamati ad intervenire in questa consultazione strettamente interna all'amministrazione.

Per di più, tale scelta rischia di danneggiare anche il normale adempimento delle funzioni pubbliche affidate ai dicasteri, in quanto rappresenta un facile espediente per eludere le responsabilità esecutive di governo riguardanti decisioni in ambiti di propria competenza.

Probabilmente la vigente struttura poliedrica della Segnatura Apostolica — di fatto articolata in tre sezioni ⁽⁷³⁾ di natura giuridica diversa: giudiziale, contenzioso-amministrativa, e amministrativa — ha potuto trarre in inganno, portando al convincimento che una simile consultazione amministrativa previa potesse essere realizzata senza recare danni alla funzione di controllo dell'amministrazione che la Segnatura Apostolica ricopre, il che non sembra esatto. Perciò, è da augurarsi che i dicasteri non facciano uso di questa facoltà che l'art. 112 § 2 concede loro, e che, comunque, la Segnatura Apostolica sappia trovare il modo tecnico di far fronte a simili richieste, per non compromettere la sua indipendenza nel realizzare eventualmente un efficace controllo giudiziale degli atti amministrativi.

Ad ogni modo, il fatto che si sia arrivati ad una tale scelta normativa potrebbe costituire un argomento in più per compiere un approfondito riesame dell'insieme di funzioni affidate dalla cost. ap. *Pastor Bonus* al Pontificio consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi e alla Segnatura Apostolica. Ciò nella prospettiva di pervenire ad una redistribuzione dei rispettivi compiti in modo più aderente alla distinzione di funzioni giuridiche, tale che possa venire incontro alla necessità organizzativa di avere un organismo indipendente in grado di emettere pareri tecnico-giuridici qualificati sulle questioni di governo.

JUAN IGNACIO ARRIETA

(72) Cf. cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, art. 106.

(73) Vedi a questo riguardo Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, in *La Curia Romana...*, cit., p. 403; vedi anche IDEM, *I tribunali apostolici*, in *Le nouveau Code de Droit Canonique...*, cit., I, p. 471.

