Quaderni
della MENDOLA
25

A CURA DEL GRUPPO ITALIANO
DOCENTI DI DIRITTO CANONICO

Associazione Canonistica Italiana

Il governo nel servizio della comunione ecclesiale

Glossa

IL "BUON GOVERNO": DIRITTI E DOVERI DEI FEDELI E DEI PASTORI

1. IL CONCETTO DI BUON GOVERNO

La stessa etimologia della parola *governo*, che fa riferimento alla direzione di una nave[1], indica come sia necessario per ogni comunità una guida che la porti verso il proprio bene. Gli enti hanno bisogno dell'unità di direzione; gli enti comunitari richiedono che persone fisiche si occupino di ordinare la vita comunitaria e di gestire i beni della comunità, affinché possano raggiungere il bene comune, inteso come «l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente» (GS 26).

Anche la Chiesa ha bisogno di essere governata. Il popolo di Dio non è solo una *communio* di beni, ma possiede anche una dimensione societaria, in modo che richiede un indirizzo unitario di gestione. Infatti, «Cristo Signore, per pascere e sempre più accrescere il popolo di Dio, ha istituito nella sua Chiesa vari ministeri, che tendono al bene di tutto il corpo. I ministri infatti, che sono dotati di sacra potestà, sono a servizio dei loro fratelli, perché tutti coloro che appartengono al popolo di Dio, e perciò godono della vera dignità cristiana, aspirino tutti insieme liberamente e ordinatamente allo stesso fine e arrivino alla salvezza» (LG 18).

La funzione di governare, nel senso più ampio dell'espressione, comprendente cioè non solo la funzione di amministrare ma anche quelle di legiferare e di giudicare, richiede un sapere pratico, un saper fare, cioè un'arte, che è stata oggetto di attenzione sin dalle origini storiche della cultura occidentale. Anche nella Chiesa si richiede quell'arte politica, per quanto in questo caso la *polis* sia un popolo convocato da Dio attorno ai sacramenti e alla parola di Dio, avente come meta un fine soprannaturale. L'arte di governare nella Chiesa non è peraltro semplice arte politica, pur nel senso più nobile dell'espressione, ma è anche un'attività pastorale – non una teologia pratica, ma un'arte, un saper fare pastorale –, poiché si tratta di guidare la comunità verso il fine ultimo

[1] Cfr. M. CORTELAZZO - P. ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, vol. 2/D-H, Bologna 1980, 512.

dell'uomo attraverso un cammino di fede e mediante l'amministrazione dei mezzi salvifici. Tuttavia, la finalità e i mezzi soprannaturali non esimono chi ha la funzione di governare dal dovere di saper dirigere bene la comunità, gestire correttamente i beni comuni. In definitiva, la Chiesa pellegrina in questo mondo ha bisogno di essere governata, e governata bene. Per fare ciò non basta il sapere umano del dirigere la comunità, ma non si può prescindere da esso.

La necessità di governare correttamente la società ha dato luogo all'espressione *buon governo* (scritta talvolta come unica parola o come *bongoverno*). Pare che l'espressione italiana *buon governo*, con cui si denomina il modo di governare giusto e sollecito, sia nata nel sedicesimo secolo[2], sebbene esistesse precedentemente il termine *buongoverno* come nome di alcune magistrature medievali[3]. In ogni caso, con la dicitura *buon governo* si intende oggi l'ideale di governo in cui gli amministratori manifestano onestà, competenza e rispetto della libertà degli amministrati[4]. In altre parole, costituiscono elementi essenziali del buon governo la giustizia (onestà e rispetto dei diritti) e l'efficienza nel raggiungere la finalità dell'amministrazione.

L'idea del buon governo è sempre stata presente nella storia del pensiero politico, da Platone e Aristotele, sebbene si tratti di un concetto difficile da determinare. Al di là di quale debba essere il contenuto specifico del corretto esercizio del governo, giova far notare come nel patrimonio culturale cristiano medievale, costruito sulle riflessioni della filosofia greca e sugli apporti del diritto romano, esistesse una concezione del governo della società che richiedeva anzitutto l'esercizio di certe virtù da parte dell'autorità[5]. Tale idea del buon governo si è potuta perfino rappresentare plasticamente. Ne è un esempio il ciclo pittorico affrescato da Ambrogio Lorenzetti attorno al 1338, noto con il titolo convenzionale di *Buono* e *Cattivo governo* (o più esattamente *Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città*), che decora le pareti della sala dei Nove del Palazzo Pubblico di Siena, dove si riunivano, appunto, i nove governanti del Comune[6]. Vale la pena presentare una descrizione di questo capolavoro, seppur sommaria, in quanto costituisce un vero trattato iconografico sul buon governo secondo la cultura dell'epoca (Lorenzetti sarà stato guidato da qualcuno e molto probabilmente si sarà ispirato alle immagini che illustravano i libri sulla materia).

---

[2] Cfr. ivi, vol. 1/A-C, Bologna 1979, 176.

[3] Cfr. *Grande dizionario della lingua italiana*, a cura della Redazione lessicografica dell'UTET sotto la direzione di G. Bárberi Squarotti, vol. VI, Torino 1972, 997.

[4] Cfr. *Dizionario italiano ragionato*, a cura di A. Gianni - L. Satta, Firenze 1988, 272.

[5] La conoscenza dei requisiti necessari per ben governare è passata alla saggezza popolare. Con fine ironia raccoglie questo patrimonio culturale in pagine sublimi M. DE CERVANTES nei consigli che Don Chisciotte dà al suo scudiero Sancho Panza prima che questi incominci il governo dell'*insula* (*Don Quijote de la Mancha*, parte II, capp. 42 e 43).

[6] Cfr. T.E. FROSINI, *Il buon governo è un mito?*, in http://magna-carta.it/articolo/il-buongoverno-un-mito (consultato il 12-V-2016).

Nell'allegoria del *Buon governo* si vede la figura della giustizia in trono, ispirata dalla *sapientia*, che regge i piatti in equilibrio sopra i quali ci sono due angeli che amministrano la giustizia, commutativa e distributiva (che premia e castiga). Sotto la giustizia, come conseguenza logica di essa, viene raffigurata la concordia. A destra di questo gruppo, vi è nel centro rappresentato il Comune (che raffigura allo stesso tempo il bene comune), nella figura di un vecchio dall'aspetto di re e giudice, protetto dalle tre virtù teologali e attorniato dalle quattro virtù cardinali, dalla *magnanimitas* e dalla *pax*. La scritta sottostante spiega ancora il significato delle rappresentazioni: «Questa santa virtù [si riferisce alla giustizia], là dove regge, / induce ad unità li animi molti, / e questi, acciò ricolti, / un ben comune per lor signor si fanno». La giustizia produce la pace e raggiunge il bene comune, come dimostrano gli effetti del buon governo nelle scene raffiguranti la vita in città e in campagna. Da notare che nella parte dedicata alla vita in campagna compare come titolo della rappresentazione la parola *securitas*.

Viceversa, nell'allegoria del *Cattivo governo* domina la personificazione della tirannia sotto le figure di tre malefiche donne, che sembrano essere le ispiratrici di *Tyrannide* (così è scritto nello sfondo): *avaritia*, *superbia* e *vanagloria*. Accanto a Tirannide ci sono le raffigurazioni dei vizi *crudelitas*, *proditio*, *fraus*, *furor*. Da notare un'altra figura con la scritta "guerra". In un piano inferiore a questo gruppo appare significativamente la figura della vinta *iustitia* con i piatti della bilancia per terra.

Il messaggio di questo trattato iconografico è chiaro: la giustizia e le altre virtù producono la pace, mentre la tirannia, alimentata dai vizi, la guerra. Questi affreschi erano conosciuti, in realtà, come *La pace* e *La guerra*, e solo a partire dal 1700 si incominciò a denominarli come il *Buon* e il *Cattivo governo*[7].

La giustizia – chiave di volta dell'impianto che rende possibile il buon governo – deve essere però ispirata dalla sapienza e, più concretamente, dalla saggezza pratica o prudenza. San Tommaso afferma che la virtù principale del governante è la prudenza. Egli spiega che a questa virtù spetta il ruolo di dirigere e di comandare e, quindi, laddove esiste una necessità di reggere gli atti umani occorre la prudenza, il che vale non solo per gli atti individuali, ma anche per il caso di dover reggere quelli che riguardano tutta la comunità, al punto che egli parla di una parte della virtù della prudenza, chiamata «regnativa», che sarebbe la prudenza necessaria per governare[8]. Invero la necessità della prudenza è già presente nel richiamo del Vangelo al «fidelis dispensator et prudens» (Lc 12, 42).

---

[7] Cfr. M. CARLOTTI, *Il bene di tutti. Gli affreschi del Buon governo di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo pubblico di Siena*, Firenze 2010, 47.

[8] «Ad prudentiam pertinet regere et praecipere. Et ideo ubi invenitur specialis ratio regiminis et praecepti in humanis actibus, ibi etiam invenitur specialis ratio prudentiae. Manifestum est autem quod in eo qui non solum seipsum habet regere, sed etiam communitatem perfectam civitatis vel regni, invenitur specialis et perfecta ratio

Le principali virtù del governante sono la giustizia e la prudenza, ma la *regnativa* appartiene alla prudenza, *auriga virtutum*, perché ciò che è specifico dell'autorità è dirigere, mentre la giustizia riguarda piuttosto l'esecuzione[9]. La prudenza consiste nella *recta ratio agibilium*[10]. Agire conforme alla virtù della prudenza comporta la realizzazione degli atti di *consiliari*, *iudicare* e *praecipere*[11]. Consigliarsi vuol dire indagare per ottenere tutti i dati necessari prima di prendere una decisione[12]. Tale attività costituisce la prudenza *secundum quod est cognoscitiva*: prescindere da essa comporterebbe cadere nella *praecipitatio*[13]. In secondo luogo occorre giudicare i dati ricavati dalla previa indagine (realizzando anche un lavoro di discernimento delle fonti) e, infine, decidere, spingere ad agire. Tutto ciò è opera del buon governante.

Non basta però la giustizia guidata dalla prudenza. Il buon governo non è sinonimo di governo giusto, nel senso di un governo rispettoso dei diritti dei membri della comunità, ma deve essere anche un governo efficace. La giustizia è un elemento essenziale, un requisito imprescindibile del buon governo, ma non sufficiente. Anche l'efficienza è un elemento essenziale del buon governo.

Perché ci sia l'efficacia nel governo occorre la perizia corrispondente da parte del governante. Dinanzi alla complessità dei fenomeni che talvolta si presentano al governante (di carattere economico, tecnico, di rapporti con altre istituzioni, di organizzazione del personale), basterà che il governante conosca il minimo indispensabile per essere capace di discernere i consigli ricevuti dagli esperti nel campo corrispondente e che abbia la visione di insieme che gli consenta di svolgere il ruolo unificatore di chi ha la responsabilità di governare la comunità, coordinando ed armonizzando le esigenze di diversa natura.

---

regiminis, tanto enim regimen perfectius est quanto est universalius, ad plura se extendens et ulteriorem finem attingens. Et ideo regi, ad quem pertinet regere civitatem vel regnum, prudentia competit secundum specialem et perfectissimam sui rationem. Et propter hoc regnativa ponitur species prudentiae» (TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae* [in seguito S. Th.] II-II, q.50, a.1).

[9] «Omnia quae sunt virtutum moralium pertinent ad prudentiam sicut ad dirigentem, unde et ratio recta prudentiae ponitur in definitione virtutis moralis, ut supra dictum est. Et ideo etiam executio iustitiae, prout ordinatur ad bonum commune, quae pertinet ad officium regis, indiget directione prudentiae. Unde istae duae virtutes sunt maxime propriae regi, scilicet prudentia et iustitia [...] quia tamen dirigere magis pertinet ad regem, exequi vero ad subditos, ideo regnativa magis ponitur species prudentiae, quae est directiva, quam iustitiae, quae est executiva» (ivi, ad 1).

[10] S. Th., II-II, q.47, a.2. Cfr. anche ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, VI, 5, 1140 a 24 - 1140 b 6.

[11] Cfr. S. Th., II-II, q.57, a.6.

[12] Questo è il senso del *consilium* dato da San Tommaso (cfr. S. Th. I-II, q. 14 a. 1 e II-II, q. 47, a. 8).

[13] Cfr. ivi, II-II, q.53, a.3. Cfr. anche J. PIEPER, *Sulla prudenza*, Brescia 1965, 9-28.

2. IL BUON GOVERNO NELLA CHIESA

2.1. *Cenni storici*

Certamente anche il governo della Chiesa richiede l'esercizio di queste virtù, come la tradizione ha sempre messo in rilievo. Dell'epoca patristica spicca la celebre opera di san Gregorio Magno intitolata *Regula pastoralis*, che il Papa scrisse al vescovo di Ravenna circa la gravità del peso della cura pastorale e sulle virtù che deve possedere chi ha questa responsabilità[14].

Il Decreto di Graziano peraltro contiene diverse *auctoritates* di Padri della Chiesa richiamanti la prudenza dei governanti[15]. Inoltre, nel Decreto si possono rinvenire richiami sostanziali alla necessità di amministrare bene la Chiesa nelle prime 14 *distinctiones* della *prima pars* sulle fonti normative. Risulta anche significativa dell'importanza data alla prudenza nel governo tutta la *quaestio* 4 della *Causa* 23 dedicata a ciò che si deve tollerare e ciò che va evitato. La prudenza è richiesta del resto in colui che sarà ordinato. A questo proposito il maestro bolognese afferma che «prudentem autem oportet episcopum intelligi non solum litterarum peritia, verum etiam secularium negotiorum dispensatione»[16].

Condorelli, in un documentato studio circa la *prudentia in iure* nel Medioevo, conclude che il tema non è stato approfonditamente elaborato dai giuristi medievali, ma il termine *prudentia* risuona spesso nelle fonti e, comunque, nota come questo termine compaia molto di più nelle fonti canonistiche che in quelle civilistiche[17]. Non c'è da meravigliarsi se si tiene conto che la missione di chi è preposto alla cura pastorale era concepita come un'attività di giudizio che prosegue l'opera di Dio[18].

Nelle decretali la prudenza è richiamata tra l'altro per correggere i cattivi[19]. Certamente riflette una preoccupazione per il giusto svolgimento della funzione di governo la presenza delle disposizioni contenute nelle decretali miranti a correggere gli abusi dei prelati[20].

---

[14] Cfr. SAN GREGORIO MAGNO, *Regula pastoralis*, in PL 77.13-128. Nel Proemio avverte che scrive l'opera affinché chi è libero dal peso della carica pastorale non vi aspiri con leggerezza e chi vi ha aspirato con leggerezza abbia gran timore di averlo ottenuto. E' interessante osservare i consigli di san Gregorio circa la tolleranza, per esempio, quando parla della necessità di dissimulare, ma facendo vedere all'interessato che si sa, affinché si corregga (Parte 2, n. 10). Sono pure specialmente utili i rilievi, contenuti nella Parte 3, su come ammonire i diversi tipi di persone.

[15] Cfr., per esempio, C.23, q.4, c.27 e c. 28, che raccolgono la dottrina di sant'Ambrogio sul dovere delle autorità di punire i mali commessi alla comunità e di usare tolleranza nei confronti dei torti causati a sé stesse come persone private.

[16] L'affermazione si trova in d.a. D.36.

[17] Cfr. O. CONDORELLI, Prudentia in iure. *La tradizione dei giuristi medievali (prime ricerche)*, in *Il sapere del saggio nel Medioevo, nel Rinascimento e nell'età moderna*, a cura di A. Fidora, A. Niederberg, M. Scattola, Porto 2013, 137 e 160.

[18] Cfr. I. ZUANAZZI, Praesis ut prosis. *La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli 2005, 99 e le fonti ivi citate.

[19] Cfr. X 1.31.13.

[20] Cfr. X 5.21, tit. *De excessibus praelatorum et subditorum*. (Gli eccessi dei sudditi riguardano le violenze fisiche contro i prelati). E' interessan-

Laddove si vede maggiormente la preoccupazione perché l'esercizio della potestà si attui in modo corretto è proprio al momento di concedere una eccezione alla norma generale. La decretistica e soprattutto la decretalistica evidenziano l'importanza della causa giusta legittimante la dispensa[21]. A questo proposito si può richiamare il famoso trattato di san Bernardo di Chiaravalle, *De consideratione*, che scrisse al suo discepolo Bernardo Pignatelli quando questi diventò Papa con il nome di Eugenio III[22]. In quest'opera (che «contiene insegnamenti per poter essere un buon Papa» e che, a parere di Benedetto XVI, «rimane una lettura conveniente per i Papi di tutti i tempi»[23]), san Bernardo allertava fortemente sul pericolo di confondere la *iusta dispensatio* con la *crudelis dissipatio*[24]. Del resto, se il diritto della Chiesa si contraddistingue per la sua flessibilità, per la sua capacità di affrontare le peculiarità dei casi singoli e, quindi, per una presenza importante degli istituti del privilegio e della dispensa, non desta meraviglia che la tradizione canonica contenga continui richiami alla necessità di evitare l'accezione di persone nel rilascio di queste grazie, ovvero al dovere di seguire il principio di uguaglianza e di non disparità di trattamento nell'esercizio del governo[25].

In sintesi, per quanto esuli da questo lavoro uno studio storico approfondito sul tema, che del resto sarebbe sconfinato, si può concludere da questi brevi cenni che esistono abbondanti fonti che toccano diversi aspetti del corretto esercizio della potestà, sebbene non sembri possibile trovare nelle fonti canoniche disposizioni rivolte direttamente al buon governo considerato in quanto tale. Va comunque avvertito che l'espressione *buon governo* non è del tutto sconosciuta nell'ambito ecclesiastico; ne è prova il fatto che per più di duecento anni è esistita negli Stati pontifici la Congregazione del buono go-

---

te l'affermazione esplicita del rispetto dei diritti acquisiti contenuta in X 5.21.5: «subditus non tenetur parere superiori, aliquid exigenti vel praecipienti contra tenorem sui privilegii». Non si tratta solo di principi teorici, ma si vede come il Papa cassi le decisioni dei prelati che eccedono nell'uso delle loro funzioni, come consta che fece Clemente III (cfr. X 5.31.7).

[21] Sul tema rinvio al mio studio *La dispensa canonica dalla legge*, Milano 1997, 35-58 e 261-276.

[22] Cfr. SAN BERNARDO DI CHIARAVALLE, *De consideratione* (PL 182.727-808).

[23] BENEDETTO XVI, *Discorso*, 21 ottobre 2009, in OssRom, 22 ottobre 2009, 1.

[24] «"Quid?" inquis. "Prohibes dispensare?" Non, sed dissipare. Non sum tam rudis, ut ignorem positos vos dispensatores, sed in aedificationem, non in destructionem. Denique quaeritur inter dispensatores, ut fidelis quis inveniatur. Ubi necessitas urget, excusabilis dispensatio est; ubi utilitas provocat, dispensatio laudabilis est. Utilitas dico communis non propria. Nam cum nihil horum est, non plane fidelis dispensatio, sed crudelis dissipatio est» (SAN BERNARDO DI CHIARAVALLE, *De consideratione*, 3.4.18 [PL 182.769]).

[25] Nella Biblioteca di Ferraris (repertorio molto diffuso nel periodo post-tridentino) si contiene significativamente una voce dedicata al tema (cfr. F.L. FERRARIS, s.v. *Acceptio personarum*, in *Prompta bibliotheca canonica, iuridica, moralis, theologica necnon ascetica, polemica rubricistica, historica*, Bononiae 1746=Romae 1885-1889, 77-79).

verno[26], e d'altronde consta che l'espressione sia stata usata anche nel campo strettamente canonico[27].

2.2. *Principi di buon governo sottostanti alla normativa canonica*

È possibile scorgere l'ideale di buon governo nella Chiesa a partire da alcune norme relative ai vescovi. Così nel codice vigente, nei cann. 383 e seguenti, si danno diverse disposizioni sul modo con cui i vescovi devono governare le diocesi. E soprattutto nel *Direttorio per il ministero dei vescovi (Apostolorum succcessores)*, emanato dalla Congregazione per i Vescovi il 22 febbraio 2004, è possibile trovare preziose indicazioni sul modo con cui si deve governare la diocesi, mediante l'esercizio della prudenza pastorale (n. 41), con criteri precisi per lo svolgimento di ognuna delle funzioni di governo (nn. dal 67 al 69) e con interessanti riflessioni circa la responsabilità personale nonostante la presenza di consigli e di altri organismi a cui il vescovo deve consultare o eventualmente chiedere il consenso (n. 161)[28].

Al di là delle indicazioni concrete, è possibile dedurre alcuni principi di governo sottostanti alla normativa canonica vigente. Una prima condizione del buon governo è la preparazione del governante. Vero è che non esistono nella Chiesa scuole specifiche per preparare i dirigenti, come avviene invece negli Stati o nelle grandi aziende, eccezion fatta a livello universale per l'Accademia Ecclesiastica, destinata alla preparazione del corpo diplomatico della Santa Sede, che di per sé non ha la finalità di preparare per il governo ma solo per un'attività molto settoriale di esso, l'arte diplomatica. La stessa natura del servizio ecclesiale del governo non favorisce iniziative di questo tipo, visto che bisogna invece promuovere la disponibilità per qualsiasi ministero e mortificare qualsiasi ambizione. Inoltre la preparazione al governo la si acquista in grande misura attraverso esperienze di direzione via via di maggiore responsabilità. Tuttavia nella legislazione vigente esiste il requisito di specifici titoli accademici per accedere a determinati uffici ecclesiastici[29]. Del resto è

---

[26] Cfr. http://ricerca.archiviodistatoroma.beniculturali.it/OpacASRoma/guida/IT-ASROMA-AS0001-0000557 (visitato il 6 luglio 2016).

[27] Come si evince, per esempio, dal titolo di un'opera del Settecento relativa ad un Papa così importante per la storia del diritto canonico, come fu Benedetto XIV: *Raccolta di alcune notificazioni, editti, ed istruzioni, pubblicate pel buon governo della sua diocesi dall'Eminentissimo, e Reverendissimo Sig. Cardinale Prospero Lambertini arcivescovo di Bologna ora Benedetto XIV Sommo Pontefice*, 2 voll., Venezia 1760.

[28] Per un commento a questo Direttorio sotto la prospettiva del governo giusto, cfr. A. VIANA, *El gobierno de la diócesis según derecho en el directorio* Apostolorum successores, in IC 92 (2006), 639-659.

[29] Per professori di discipline ecclesiastiche (can. 253 §1), per essere vescovo (can. 378 §1, 5), per il vicario generale di una diocesi (can. 478 §1), per il vicario giudiziale (can. 1478 §4), per i giudici (can. 1421 §3), per il promotore di giustizia e per il difensore del vincolo (can. 1435) e per l'avvocato e il procuratore (can. 1483).

da osservare come si abbia una crescente sensibilità verso la necessità della formazione permanente a tutti i livelli. Certamente qui si tocca un tema pratico suscettibile di miglioramenti, giacché la formazione determina in grande misura lo stile di governo[30].

La stessa costituzione della Chiesa richiede la collegialità (in senso ampio, diverso da quello giuridico) dell'episcopato, la partecipazione dei presbiteri nella carica pastorale dei vescovi e la corresponsabilità nei confronti del bene comune della Chiesa da parte di tutti i battezzati. Tutti questi principi costituzionali condizionano la modalità del governo della Chiesa. Inoltre, la legislazione ecclesiastica prevede che la potestà ecclesiastica, pur in capo ad un singolo soggetto, si eserciti secondo i principi di collegialità e di richiesta delle dovute consulenze. La collegialità non va vista come la somma di diritti singoli a pronunciarsi su un determinato problema, ma piuttosto come un modo di garantire una visione più ampia delle questioni e una scelta della soluzione più giusta, insomma come una difesa contro il rischio dell'autoritarismo. In altre parole, la previsione di dover contare sul consenso di un'altra persona o di un gruppo mira a assicurare la prudenza, la quale si deve informare bene e deve giudicare bene prima di prendere la decisione.

Lo stesso vale per la necessaria richiesta di consiglio. In definitiva, la norma generale del can. 127 sulla petizione di consenso o di consiglio è una disposizione di buon governo, come lo sono pure le diverse statuizioni specifiche sull'intervento di determinati organismi prima di decidere un provvedimento di governo. Va osservato peraltro che la richiesta di un parere o di un consenso può rispondere inoltre alla necessità di coinvolgere i membri della comunità nella gestione del bene comune. Fa parte del buon governo promuovere la responsabilità di tutti nella gestione del bene comune, benché sia appannaggio dell'autorità la funzione di prendere l'ultima decisione[31].

Dal canto suo, l'organizzazione ecclesiastica riflette una serie di principi volti a espletare correttamente la funzione di governo. Assieme all'esigenza costituzionale di concentrazione originaria delle competenze nell'ufficio apicale, Arrieta ha fatto giustamente notare che nel sistema vigente esistono anche i principi di deconcentrazione, di vicarietà, di competenza organica, di gerarchia organica, di direzione, di coordinamento[32], i quali sono indubbiamente garanzie del giusto esercizio della potestà.

---

[30] Per esempio, il fatto che molti diplomatici siano chiamati ad occupare posti di governo presso la Santa Sede può condizionare il modo di governare, precisamente per la formazione prevalentemente diplomatica di questi presuli, volta specificamente a creare la capacità di svolgere delle trattative, anziché a programmare ed organizzare per conto proprio.

[31] Cfr. in questo senso, anche se riferito specificamente al profilo economico, M. RIVELLA, *Buon governo e corresponsabilità*, in IE 24 (2012), 299-302: 209.

[32] Cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, 156-167.

Il principio di deconcentrazione della potestà ha portato alla divisione di funzioni[33]. Essa è stata presentata come una conquista che avrebbe favorito la tutela dei diritti dei fedeli e avrebbe ostacolato l'arbitrarietà nell'esercizio della potestà. Si tratta in definitiva di uno strumento tecnico che non garantisce di per sé il buon governo, ma che lo facilita soprattutto per quanto riguarda il rispetto dei diritti dei fedeli[34].

2.3. *Il corretto esercizio delle tre funzioni di governo*

a) *La funzione legislativa*

Le esigenze del buon governo sono presenti in tutte e tre le funzioni. L'importanza della funzione legislativa ha portato la normativa canonica a riservarla al titolare della potestà propria, ferma restando la possibilità del legislatore supremo di delegarla (can. 135 §2). Il rispetto per la libertà del legislatore ha fatto sì che non si preveda nessun procedimento per l'elaborazione delle leggi – salvo in maniera minimale per la normativa emanata dalle Conferenze episcopali e per quella, in linea di massima di carattere amministrativo, prodotta dai dicasteri della Curia Romana –, come invece si è soliti esigere negli ordinamenti civili. La responsabilità personale del titolare dell'ufficio avente potestà legislativa non dovrebbe, comunque, impedire il coinvolgimento di altri in fase consultiva, al punto che ci si potrebbe chiedere se non fosse opportuna una qualche previsione legislativa al riguardo. L'arte legislativa richiede, infatti, un'attenta valutazione della necessità o meno di introdurre una nuova normativa o di cambiare quella vigente, una diligente previsione delle conseguenze positive e negative e un'accurata preparazione del testo legale, sicché risulta spesso pressoché impossibile non ricorrere all'aiuto di terzi per emanare una legge[35]. È ovvio che le consultazioni possono ritardare la promulgazione della legge, ma in materia legislativa tale lentezza è sicuramente giustificata a lungo termine dal miglior risultato raggiunto.

Rispetto a come debbano essere le leggi affinché la guida della comunità possa essere definita buona, rimane sempre un punto di riferimento il celebre testo di sant'Isidoro di Siviglia, raccolto da Graziano, che la tradizione canonica ha tramandato fino ad oggi: «erit autem lex honesta, iusta, possibilis, secundum naturam, secundum consuetudinem patriae, loco temporique conveniens, necessaria, utilis, manifesta quoque, ne aliquid per obscuritatem

---

[33] Sull'applicazione dei principi di "decentramento" e di "deconcentramento" al diritto canonico, cfr. E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, 41-44.

[34] Sul tema, vedi, per esempio, le considerazioni di LABANDEIRA, *La distinción de poderes y la potestad ejecutiva*, in IC 28 (1988), 85-98.

[35] Ho approfondito l'argomento in E. BAURA, *Profili giuridici dell'arte di legiferare nella Chiesa*, in IE 19 (2007) 13-36.

inconveniens contineat, nullo privato commodo, sed pro communi utilitate civium conscripta»[36]. Ognuna di queste caratteristiche andrebbe approfondita, ma per motivi di spazio mi limiterò a rilevare alcune osservazioni solo su una di esse, la chiarezza, in quanto mi sembra di particolare importanza per la vita della Chiesa degli ultimi decenni.

Un certo ambiente ecclesiale riluttante alle formalità giuridiche ha potuto portare l'autorità ecclesiastica a legiferare in maniera poco precisa, forse con la pretesa di mostrarsi in questo modo più benevola e "pastorale", ma, così facendo, è potuta cadere nella mancanza di precisione e di chiarezza, il che a sua volta produce l'insicurezza giuridica. In materia penale, per esempio, una certa indeterminatezza può lasciare un eccessivo spazio alla discrezionalità dell'autorità, il che alla fin fine si ripercuote negativamente sui diritti dei fedeli. E, in generale, un mancato rigore nel legiferare può trascurare la previsione dell'indicazione della normativa applicabile durante il periodo transitorio dalla legge vecchia a quella nuova e, più concretamente, l'indicazione di quale normativa sia da ritenere abrogata e quale no. Quest'ultimo punto è specialmente importante nel diritto canonico a motivo del modo di abrogazione della legge particolare da parte della legge universale, che deve essere espresso a norma del can. 20, ma le consuete formule adoperate nelle leggi universali («contrariis quibusvis non obstantibus» ed altre simili) lasciano spazio a dubbi[37]. Penso che le esigenze del buon governo richiamino una correzione della prassi seguita sinora, in modo da rendere più chiara l'abrogazione del diritto particolare e soprattutto di quello speciale.

La chiarezza della legge richiede anche una chiarezza formale, vale a dire, una manifestazione formale della norma che indichi senza ombra di dubbio quale sia il suo autore (se abbia ricevuto eventualmente una delega e in quali termini) e quale il suo rango normativo. Quest'esigenza è particolarmente importante se si pensa che ci possono essere norme generali di rango amministrativo che non possono contenere disposizioni *praeter* o *contra legem*. Risulta davvero bizzarro che in seguito alla promulgazione di una norma la canonistica si sia dovuta spesso concentrare sugli aspetti formali di essa, cercando di individuarne l'autore, di inquadrarla in uno dei tipi normativi

---

[36] SANT'ISIDORO DI SIVIGLIA, *Etymologiarum*, L.2, cap.10, n.6 (PL 82.131), raccolto da GRAZIANO (D.4 c.2). San Tommaso fa notare che nell'elencazione dei requisiti non c'è nulla di superfluo (cfr. S. Th., I-II, q.95, a.3; cfr. anche F. SUÁREZ, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore in decem libros distributus*, Conimbricae [1612=Madrid 1968], III.15.1).

[37] Basterebbe pensare alle incertezze sorte in Italia in seguito alla pubblicazione del m.p. *Mitis Iudex*, del 15 agosto 2105, fino al Rescritto *ex audientia* del 7 dicembre 2015. Sul problema dell'interpretazione delle clausole abrogatorie contenute nelle leggi universali in ordine alla permanenza o meno del diritto particolare, cfr. J. OTADUY, *La relación entre el derecho universal y el particular. (A propósito de la Const. Ap.* Pastor Bonus), in ID., *Fuentes, interpretación, personas*, Pamplona 2002, 93-102 e ID., *La prevalencia y el respeto: principios de relación entre la norma universal y la particular*, *ivi*, 115-121, e la bibliografia ivi citata.

previsti, di identificare la data di promulgazione e altre questioni di questo tipo. Il mancato rispetto del *nomen iuris* del tipo normativo – si pensi, per esempio, all'uso del termine *istruzione* per norme che non possono essere inquadrate nel tipo normativo di cui al can. 34 – non giova certo alla certezza giuridica. E men che meno lo fa la frequente inottemperanza al disposto del can. 8; la quasi desuetudine in cui sta cadendo il modo previsto di promulgare le leggi universali crea incertezza perfino sulla stessa esistenza delle leggi[38]. Ritengo che il buon governo esiga il ripristino della disciplina sul modo di promulgare le leggi universali oppure la modifica di essa rendendola più consona alle circostanze attuali e alle risorse tecniche disponibili, sempre nel rispetto delle caratteristiche proprie della promulgazione della legge (pubblicazione autentica che fissa il testo legale).

b) *La funzione giudiziale*

Per quanto riguarda il corretto espletamento della funzione giudiziale, va affermato che esso è in grande misura garantito mediante la precisa e copiosa regolamentazione delle leggi processuali. Il buon governo in questo campo esige pertanto la produzione di una normativa processuale che garantisca il giusto processo e tutti i principi processuali connessi (imparzialità, uguaglianza delle parti, tempestività, ecc.) e la sua effettiva applicazione. Si comprende in questo senso perché le leggi processuali sono eccettuate dalla facoltà di dispensa dalle leggi universali riconosciuta ai vescovi diocesani *ex* can. 87 §1[39].

---

[38] Negli ultimi tempi si sono verificate purtroppo diverse anomalie a questo riguardo. Una molto significativa per l'importanza in ordine alla tutela dei diritti dei fedeli furono proprio le *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, del 25 marzo 1968 (*Typis polyglottis vaticanis* 1968), approvate in forma generica dal Romano Pontefice (come si afferma nella lettera della Segreteria di Stato del 23 marzo 1968), le quali non furono mai formalmente promulgate, ma che restarono di fatto in vigore fino all'attuale *lex propria*, emanata da Benedetto XVI il 21 giugno 2008. Quest'ultima venne pubblicata in AAS, 100 (2008) 513-538, senonché il momento della promulgazione non fu tempestivo: il fascicolo degli *Acta Apostolicae Sedis* recava la data del 1° agosto 2008, ma esso non venne di fatto pubblicato fino a più di tre mesi dopo, creandosi il paradosso di dover considerare, a norma del can. 8, l'entrata in vigore di questa legge prima della sua effettiva promulgazione, il che è evidentemente un controsenso. Purtroppo si potrebbero menzionare altri esempi di questo tipo. Da ultimo, c'è da segnalare il m.p. *Mitis Iudex*, il quale, pur avendo una portata enorme nella vita della Chiesa e pur riguardando direttamente la validità degli atti, è entrato di fatto in "vigore" prima della sua promulgazione a norma del can. 8. Ha anche osservato i problemi posti dall'inosservanza della forma prevista per la promulgazione R. RODRÍGUEZ CHACÓN, *Promulgación, publicación y entrada en vigor de las leyes en la Iglesia*, in *El Código de Derecho Canónico de 1983. Balance y perspectivas a los 30 años de su promulgación*, a cura di J.L. Sánchez-Girón e C. Peña García, Madrid 2014, 71-105.

[39] Da questa prospettiva non si può non vedere con una certa apprensione la facoltà in capo al Decano della Rota di dispensare dalle norme rotali «in materia processuale» riconosciuta dal Rescritto *ex audientia* del 7 dicembre 2015.

L'analisi del buon governo in questa materia comporterebbe lo studio del diritto processuale vigente, il che è impossibile in questa sede. Qui mi limito ad evidenziare solo alcuni punti fondamentali che, a mio avviso, risultano problematici nell'attuale impianto giudiziario della Chiesa.

Fa notare il citato *Direttorio per il ministero dei vescovi* che la funzione giudiziaria nella Chiesa esige anzitutto un profondo senso di giustizia, ma anche l'adeguata perizia canonica e l'esperienza corrispondente (n. 180). In questo senso, la nuova normativa sui processi di nullità matrimoniale che affidano al vescovo diocesano un ruolo diretto per alcuni casi costituisce una sfida che non può non tenersi in conto al momento di pensare alla formazione dei vescovi.

Oltre alla perizia, ciò che si richiede nel giudice è l'imparzialità. Da questa ottica ci si potrebbe chiedere quanto sia confacente al buon governo che i giudici del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, chiamati a giudicare le cause avverso gli atti dei dicasteri della Curia Romana, siano cardinali e vescovi membri dei dicasteri stessi o sottoposti in via gerarchica amministrativa ad essi. In questo senso, ancor più problematico mi sembra l'utilizzo della via amministrativa per l'imposizione di pene, non tanto per la sommarietà della procedura di cui al can. 1720, quanto perché l'autorità che porta l'accusa coincide con quella che giudica.

Infine, in materia di giusta amministrazione della giustizia, andrebbe anche accennato il tema della pubblicità della giurisprudenza. Perché la giurisprudenza possa compiere la sua funzione non solo di fonte suppletiva, come prevede il can. 19, ma anche di criterio ispiratore nella prassi giuridica, deve essere pubblicata ufficialmente ed integralmente, salvo sempre il diritto alla buona fama dei fedeli. La pubblicazione completa garantisce il principio di uguaglianza dinanzi alla giustizia e il corretto espletamento di questa funzione, fra l'altro perché, così facendo, si ha la garanzia di sapere che le decisioni giudiziarie in ultima istanza sono almeno sottoposte al vaglio della dottrina scientifica. Un esercizio quasi occulto dell'amministrazione della giustizia rischia di cadere nell'arbitrarietà e soprattutto lascia nell'incertezza le parti del processo.

c) *La funzione amministrativa*

Laddove si palesano le esigenze dell'arte di governare bene è sicuramente nella funzione amministrativa, dove in maniera immediata occorre gestire quotidianamente il bene comune, al punto che quasi si identifica il buon governo con la corretta amministrazione del bene pubblico. È proprio nella funzione amministrativa dove si presenta con maggiore incisività la questione di armonizzare la responsabilità personale con la collegialità, non solo con quella richiesta dalla legge, ma anche con lo spirito di chi sa di aver bisogno dell'opinione altrui. D'altronde il rispetto della legge in questa materia porterà inoltre a distinguere bene i diversi titoli con cui si può intervenire nella

formazione di un atto amministrativo (informatore, consulente, corresponsabile della decisione, esecutore materiale) e quindi si potrà delimitare correttamente le responsabilità di ognuno. Fa parte del buon governo poter determinare le responsabilità di tutti quelli che vi intervengono.

Ed è nell'esercizio della funzione amministrativa che si deve decidere prudentemente se, come segnala la dottrina conciliare a proposito della potestà dei vescovi (LG 27), si debba guidare la comunità mediante un consiglio o un'esortazione oppure attraverso un comando formulato in un atto amministrativo. La decisione sul tipo di intervento (un'esortazione o un consiglio extragiuridici oppure piuttosto un atto amministrativo giuridico) è una questione prudenziale che deve tenere presente alcune coordinate. Nei casi in cui ci sia una buona disposizione da parte del destinatario ad accogliere i suggerimenti dell'autorità e non ci siano altre esigenze di terzi che richiedano altrimenti, sarà certamente preferibile la via esortativa o di consiglio, più semplice ed immediata, il cui frequente uso può palesare lo stato di salute della comunità. Fra l'altro fa parte del buon governo creare le condizioni di fiducia e di credibilità che favoriscano la docilità intelligente e responsabile nei governati. Ciononostante, ogniqualvolta il bene comune o i diritti dei terzi esigano una chiarezza formale dell'indirizzo dato dall'autorità competente, onde poter sapere con certezza come stanno le cose e fornire agli interessati le risorse necessarie per difendere le proprie legittime posizioni, sarà ineludibile la via dell'atto formale. Un certo buonismo falsamente pastorale può tendere ad evitare le formalità proprie degli atti amministrativi, celando in realtà delle omissioni nel governo dovuto oppure creando delle incertezze negli amministrati che alla fin fine si ripercuotono negativamente sui loro diritti. La giurisprudenza della Segnatura Apostolica ha consolidato la dottrina secondo cui è atto amministrativo, quindi oggetto di ricorso, qualsiasi decisione dell'autorità amministrativa messa per iscritto, sia pure in una lettera dal tono pastorale, e ciò al fine di tutelare effettivamente i diritti dei fedeli, ma andrebbe subito rilevato che il solo fatto di comunicare una decisione vincolante ritenuta gravosa in una lettera informale potrebbe suscitare una questione di illegittimità *in procedendo*.

La stessa divisione di funzioni implica l'assunzione del principio di legalità quale strumento garante della correttezza dell'amministrazione pubblica. Il rispetto di questo principio non assicura totalmente e sempre la giustizia del provvedimento amministrativo, ma costituisce sicuramente un mezzo di tutela dei diritti degli amministrati[40]. Il principio di legalità non riguarda

[40] Cfr. J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², 66-72. È stato fatto notare come il potere pontificio, pur essendo supremo, non sia arbitrario proprio per essere inscritto in un sistema di *sacri canones* e sottostante a limiti oggettivi (cfr. G. LE BRAS, *Le droit classique de l'Église contre la puissance arbitraire*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 26-27 [1953-1954] 26-36).

soltanto il contenuto dell'atto amministrativo ma anche la sua procedura. Sebbene l'atto prudenziale dipenda in fin dei conti dalla libertà dell'autore, è chiaro che la normativa relativa al procedimento dell'atto amministrativo garantisce in qualche modo la prudenza della decisione, richiedendo una fase istruttoria per ricavare le informazioni necessarie (tra cui non ultima la previsione di come sarà recepito il provvedimento, per evitare, se non strettamente necessari, atti inutili che erodono l'autorità), esigendo le opportune consultazioni e l'intervento degli interessati, ed altri requisiti di questo tipo.

La produzione degli atti amministrativi deve rispettare i principi del procedimento amministrativo: libero acceso al procedimento per coloro che sono coinvolti; riservatezza verso terzi estranei al provvedimento; celerità nell'*iter* di formazione; certezza sugli effetti esecutivi; obiettività nell'esame; diligenza nel raccogliere informazioni; coerenza e solerzia nell'ordine degli atti procedurali; imparzialità di trattamento; esaustività e logicità delle argomentazioni; pubblicità e trasparenza per i provvedimenti di interesse generale[41].

Per garantire questi principi, che in ultima analisi si riconducono alle esigenze di buon governo, risulta sicuramente di grande utilità una regolamentazione del procedimento amministrativo, al punto che alcuni autori hanno quasi identificato il buon governo con il corretto espletamento della procedura prevista per l'emanazione degli atti amministrativi[42]. Difatti, era stato progettato un *motu proprio*, al quale si era dato perfino il nome (*Administrativae potestatis*), disciplinante la produzione degli atti amministrativi, ma venne deciso di non promulgarlo e di rimandare il suo contenuto ai codici: quello latino raccolse solo molto parzialmente la normativa progettata (il che è stato lamentato in dottrina), mentre il codice orientale recepì con più ampiezza il progetto[43].

---

[41] Cfr. ZUANAZZI, Praesis ut prosis..., 607-608. Per un'altra, ma simile elencazione di principi che devono reggere il procedimento amministrativo, cfr. MIRAS – CANOSA – BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*..., 177-181.

[42] Cfr. J. CANOSA, *I principi e le fasi del procedimento amministrativo*, in IE 18 (2006) 551-577: 577 e ID. *El derecho al buen gobierno como factor delimitante del concepto canónico de gracia*, in *Escritos en honor de J. Hervada. Ius Canonicum*, vol. especial 1999, 395-406. Segue questa impostazione W.L. DANIEL, *The Art of Good Governance. A Guide to the Administrative Procedure for Just Decision-Making in the Catholic Church*, Montréal 2015, per il quale non basta l'affermazione dei principi, ma occorre una regolamentazione della produzione degli atti (263). Anche J.P. BEAL (*Confining and Structuring Administrative Discretion*, in *Jur* 46 [1986] 70-106: 103-104) ritiene le procedure importanti per il buon governo (per il «wise exercise of discretionary»), e lamenta che il Codice sia così scarno in materia. Anche altri autori hanno lamentato la mancata regolamentazione organica e completa dei provvedimenti amministrativi: cfr. P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Fidelium iura* 3 (1993) 281-306: 289; LABANDEIRA, *Trattato*..., 384-391; J. CANOSA, *La legislazione generale sul procedimento di formazione degli atti amministrativi nel diritto canonico*, in IE 10 (1998) 255-273; ZUANAZZI, Praesis ut prosis..., 435-437 e 593-599.

[43] Sul progettato mp e sulla storia della sua redazione cfr. DANIEL, *The Art of Good Governance*..., 39-100. Cfr. anche K. MARTENS, *The Law That Never Was. The Motu Proprio* Admini-

Ad ogni modo, il codice latino vigente contiene, sebbene in maniera assai stringata, gli elementi essenziali di un atto prudente di governo. Il can. 50 accenna ad una fase istruttoria («l'autorità ricerchi le notizie e le prove necessarie, e, per quanto è possibile, ascolti coloro i cui diritti possono essere lesi»)[44], e il can. 51 richiede che il decreto sia dato «per iscritto, esponendo almeno sommariamente le motivazioni, se si tratta di una decisione»[45]. Queste disposizioni andrebbero completate con la norma del silenzio-rigetto (che apre la strada ad un eventuale ricorso), prevista dal can. 57.

Dal canto suo, il n. 69 del citato Direttorio *Apostolorum successores*, raccogliendo disposizioni sparse nel codice, descrive con maggiore completezza le condizioni e fasi delle decisioni amministrative, che possono essere riassunte così: il vescovo diocesano (e ciò vale per tutte le autorità amministrative) dovrà anzitutto esaminare la propria competenza e rispettare le norme esistenti al riguardo; dovrà raccogliere gli elementi di giudizio necessari; è tenuto a seguire le norme procedimentali per giungere ad una decisione e dovrà motivarla e comunicarla all'interessato[46]. Insomma, nella disciplina canonica vigente vengono richiesti, pur in modo piuttosto scarno, i principali elementi necessari per un corretto esercizio della funzione amministrativa.

Dalla descrizione dell'impianto normativo canonico vigente riguardante il modo di esercitare le tre funzioni di governo nella Chiesa sono emerse alcune implicazioni giuridiche, ma per avere un'idea più chiara delle conseguenze che un buon o cattivo governo può avere sul piano giuridico occorre analizzare con maggior dettaglio il diritti e i doveri dei fedeli coinvolti in esso.

---

strativae Potestatis *on Administratives Procedures*, in Jur 68 (2008), 178-222. Si può vedere il testo del progettato m.p. in ivi, 208-222. Per i diversi schemi preparatori del Codice in materia di procedimento amministrativo, cfr. P. VALDRINI, *Injusticies et droits dans l'Église*, Strasbourg 1985, 360-376.

[44] Il can. 1517 del CCEO raccoglie nel §1 la stessa disposizione del can. 50 latino, ma in modo più stringente, giacché omette la frase «quantum fieri potest». Il §2 del can. 1517 continua così: «Petitori et etiam legitime contradicenti auctoritas notitias et probationes patefaciat, quae sine periculo publici vel privati damni cognosci possunt, et rationes forte contrarias ostendat data eis opportunitate respondendi, etiam per patronum, intra terminum ab ipsa auctoritate determinatum».

[45] Il can. 1519 §1 del CCEO dispone: «Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod saluti animarum et bono publico maxime conducere videtur, servatis quidem legibus et legitimis consuetudinibus, iustitia et aequitate». Il §2 di questo stesso can., all'indicazione di segnalare almeno sommariamente le motivazioni, aggiunge: «si vero periculum publici vel privati damni obstat, ne motiva patefiant, haec in libro secreto exprimantur atque ei, qui de recursu forte adversus decretum interposito videt, ostendantur, si ipse petit».

[46] Per un commento di questo passo del Direttorio, cfr. ARRIETA, *Il processo decisionale nella Chiesa*, in Regno-doc 11/2012, 359.

3. LA POSIZIONE GIURIDICA DEI FEDELI E DELLE AUTORITÀ RISPETTO AL GOVERNO

3.1. *I diritti fondamentali dei fedeli in ordine al retto esercizio della potestà ecclesiastica*

Una prima domanda da porsi è se lo stesso buon governo sia un diritto dei fedeli. Esso non appare nell'elencazione dei diritti fondamentali presentata dal codice, tuttavia è chiaro che possono esistere tali diritti al di fuori delle raccolte positive. Gli elenchi legali dei diritti fondamentali non possono, infatti, essere esaustivi perché dipendenti dall'autocomprensione della Chiesa nel momento storico[47] e perché è sempre possibile raggruppare i beni mediante diverse classificazioni e formulazioni.

Bisogna considerare anzitutto che l'esercizio della potestà è un bene per la comunità, e un bene necessario per il raggiungimento della *salus animarum*. Che il bene comunitario, proprio perché comune, sia gestito costituisce un bene appartenente a tutti i membri della comunità. Tale attività, come è stato messo in evidenza nelle pagine precedenti, deve essere svolta correttamente, il che comporta delle esigenze precise. Non solo il governo, quindi, ma il buon governo è un bene di tutti i membri della comunità. Perciò ritengo che si possa parlare di un diritto dei fedeli al buon governo, sebbene tale diritto si possa declinare o formalizzare in altri diritti più determinati, come sono il diritto di petizione, il diritto a ricorrere contro gli atti considerati illegittimi, il diritto ad un'organizzazione pastorale capace di soddisfare nella misura del possibile le necessità dei fedeli, ed altri di questo tipo. Siffatto diritto al buon governo è un diritto fondamentale dei fedeli poiché si basa sulla loro condizione di membro della Chiesa e in quanto costituisce il presupposto per raggiungere altri beni fondamentali (i mezzi salvifici): esiste, infatti, un diritto alla corretta (razionale ed efficace) amministrazione dei sacramenti e trasmissione della parola di Dio.

Mi sembra che sia stato Hervada il primo a trattare specificamente del diritto al buon governo[48]. Questo autore parte dalla considerazione che la fun-

---

[47] Cfr. P.J. VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*, Pamplona 1969, 385.

[48] Cfr. J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Milano 1989, 137. L'autore, in una pubblicazione del 1970 parlava già del diritto di petizione e del «derecho al recto y adecuado desenvolvimiento de las actividades jerárquicas» (J. HERVADA - P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios. Hacia un sistema de Derecho Canónico*. I: *Introducción. La Constitución de la Iglesia*, Pamplona 1970, 309). Poco prima dell'opera citata anche J. HERRANZ, pur senza realizzare una trattazione specifica di questo diritto fondamentale, affermava la convenienza che la stessa autorità ecclesiastica «exercitium suae potestatis ordinare desideret modo non paternalistico, vel arbitrario [...] sed modo iusto [...] Praetermittere enim nequimus fideles ius habere ut bene, id est iuste, gubernentur ab iis qui, ex parte sua, ius habent ut oboedientia sibi exhibeatur» (*De principio legalitatis in exercitio potesta-*

zione gerarchica è un servizio che riguarda attività relative ai diritti fondamentali dei fedeli, sicché il retto e adeguato esercizio di questa funzione costituirebbe un diritto, anche esso fondamentale, di tutti i battezzati. Egli aggiunge che si tratta di un diritto in senso stretto, interesse giuridicamente protetto e anche principio informatore della legislazione e dell'operato dell'autorità ecclesiastica. Altri autori hanno parlato espressamente del diritto al buon governo adoperando questa stessa espressione[49].

Nell'ambito civile forse è più comune l'espressione diritto alla buona amministrazione o alla corretta amministrazione, forse perché è riguardo alla funzione amministrativa là dove si nota con maggiore evidenza l'importanza di questo diritto, mentre rispetto alla funzione legislativa si considera che il buon governo sia garantito dai meccanismi di consultazione popolare e dalle procedure di emanazione delle leggi in cui intervengono rappresentanti dei cittadini, nonché dai controlli di costituzionalità, e, per quanto riguarda la funzione giudiziaria, i diritti che presuppongono il buon governo in questo ambito si ritengono sufficientemente tutelati dalle leggi processuali. In questo senso, per esempio, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea dedica un articolo, il 41, al «diritto alla buona amministrazione»[50], il cui comma 1 riconosce il diritto di ogni individuo «a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione»; il comma successivo spiega che «tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato

---

tis ecclesiasticae, in *Acta Conventus Internationalis Canonistarum Romae diebus 20-25 maii 1968 celebrati*, a cura della *Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, Città del Vaticano 1970, 221-238: 224). In uno studio sulla posizione giuridica fondamentale dei fedeli elaborato prima del Codice vigente (la prima edizione è del 1969), A. DEL PORTILLO (*Laici e fedeli nella Chiesa. Le basi dei loro statuti giuridici*, Milano 1999, 64-74 e 125-127), pur senza parlare esplicitamente del diritto al buon governo, difendeva il diritto di petizione e il diritto fondamentale dei fedeli ad un'organizzazione ecclesiastica capace di poter effettivamente fornire i mezzi salvifici ai fedeli.

[49] In particolare J. MIRAS (*Derecho al buen gobierno en la Iglesia: una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el derecho administrativo*, in *Escritos en honor de J. Hervada. Ius Canonicum*, vol. especial 1999, 367-377: 369) fa notare che corrisponde la qualifica di fondamentale a questo diritto per il fatto di essere nativo ed avere la caratteristica della costituzionalità, ovvero della prevalenza su altri beni. Cfr. anche P. MICHOWICZ, *Verso la positivizzazione del diritto al buon governo nel sistema canonico amministrativo. Risultanze giurisprudenziali in relazione al diritto dei religiosi*, in IE 27 (2015) 357-374, il quale osserva che nella giurisprudenza da lui esaminata (relativa a religiosi) non appare l'espressione "buon governo", tuttavia la Segnatura sollecita perché si vigili per il discernimento, consultazione e controllo (367). Cfr. anche ZUANAZZI, Praesis ut prosis..., 451-458 e 688 e gli studi di CANOSA e DANIEL citati sopra (nt. 42). Da parte sua, C.J. ERRÁZURIZ M. (*Corso fondamentale sul diritto nella Chiesa*, I: *Introduzione. I soggetti ecclesiali di diritto*, Milano 2009, 226) parla del «diritto fondamentale al retto svolgimento della funzione gerarchica», necessario per ricevere i mezzi salvifici; l'autore spiega che tale diritto contiene il diritto di petizione, di manifestare la propria opinione e il diritto ai ricorsi contro atti considerati illegittimi.

[50] *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, 18-XII-2000, C/364/18.

prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni»; il terzo comma proclama il diritto al risarcimento dei danni (si presuppone illegittimi) cagionati da parte delle istituzioni e il quarto tratta del diritto di petizione.

Nella Chiesa, come già anticipato, non è stato formalizzato il diritto fondamentale al buon governo in quanto tale, benché possa essere invocato in base agli argomenti esposti. Ciò nondimeno, va segnalato che il codice ha espressamente riconosciuto alcuni diritti che fanno parte di questo diritto fondamentale o ne presuppongono l'esistenza.

Anzitutto si deve considerare il can. 213, che proclama il diritto di tutti i fedeli a ricevere i beni spirituali dai Pastori, il che implica il dovere delle autorità di organizzare la distribuzione di tali beni, vale a dire di governare. Il can. 212 §3 tratta del diritto a manifestare la propria opinione in materie che riguardano la Chiesa. Se si analizza attentamente questo diritto – che secondo il canone citato può essere «aliquando officium» –, si vede come alla base si trovi la condivisione del bene comune della Chiesa da parte di tutti i fedeli, per il fatto di essere membri a pieno diritto della Chiesa. Il diritto umano di esprimere la propria opinione diventa anche diritto fondamentale dei fedeli in quanto l'oggetto dell'opinione – il bene della Chiesa – è un bene che appartiene loro.

Se i fedeli si trovano in determinate circostanze (speciali conoscenze o perizie oppure titolari di certi uffici), hanno anche il dovere di manifestare il proprio pensiero sul bene pubblico della Chiesa; in tali casi, le autorità hanno il diritto di chiedere il loro parere e il dovere di tenerlo in conto a norma del can. 127. Tuttavia, resta fermo che di per sé il diritto ad esprimere la propria opinione su questioni ecclesiali ha come titolo lo stesso battesimo. Ciò comporta che l'opinione potrà dunque versare su questioni non specialmente difficili, eppure molto utili. In altre parole, il diritto di "opinione" comprende anche quello di denuncia, al quale corrisponde il dovere dell'autorità di attivarsi per risolvere la questione denunciata ed informare il denunciante del risultato o del giudizio dell'autorità sul tema in questione. Lasciar cadere la denuncia in un "silenzio assordante" non è certo compatibile con il buon governo.

Va anche segnalato che, poiché il bene comune è condiviso da tutti i fedeli, essi hanno anche il diritto (anche se non è stato formalmente raccolto nel codice) ad essere informati di tutto ciò che li riguarda e, quindi, l'autorità ecclesiastica ha il dovere di informare tutti gli interessati della gestione del bene comunitario. Il dovere di rendicontazione non esiste solo nell'ambito patrimoniale, ma è presente anche nella gestione del bene pubblico in generale. Naturalmente, uno dei limiti del diritto ad essere informati è il rispetto del diritto fondamentale alla buona fama e all'intimità, di cui al can. 220, che

nella Chiesa può avere una speciale rilevanza e delicatezza. In ogni caso penso che la Chiesa dovrebbe prendere atto della sensibilità dell'uomo di oggi circa la dovuta trasparenza, da una parte, e l'importanza dell'intimità, dall'altra, al momento di gestire il bene pubblico e allo stesso tempo usufruire degli apporti delle scienze contemporanee sulla necessità di una corretta comunicazione per l'espletamento del buon governo. D'altronde, una riflessione serena e profonda sui diritti coinvolti in questo campo aiuterebbe anche la società civile a risolvere certe situazioni paradossali che si riscontrano nell'ambito della comunicazione, per non aver armonizzato adeguatamente le esigenze del diritto all'informazione con quello del rispetto della buona fama e all'intimità; potrebbe costituire un apporto della canonistica al diritto civile, cosa che è avvenuta in altre epoche storiche per altre materie.

Sempre in base alla condivisione del bene comune si potrebbe parlare anche di un diritto degli amministrati alla perizia necessaria per svolgere mansioni di governo. Esso si potrebbe concretizzare nella possibilità di denunciare i mancati requisiti (per esempio i titoli accademici richiesti per esercitare alcuni uffici) o l'evidente inettitudine per ricoprire determinati uffici. Fa parte dell'arte di governare la scelta della persona adatta per ognuna delle funzioni da compiere e un modo per fare ciò è proprio ascoltare l'opinione dei governati[51].

In questa linea di partecipazione al bene comune, un diritto importante espressamente riconosciuto, che determina l'attività di governo, è quello di petizione. L'opinione non sempre richiede una risposta, mentre al diritto di petizione corrisponde necessariamente il dovere di rispondere. Il can. 212 §2 formula questo diritto in termini molto ampi (petizione non solo di necessità, ma anche di desideri). Il can. 57 determina il dovere di rispondere entro tre mesi, a meno che la legge non disponga un termine diverso, quando si tratta della petizione di un decreto, stabilendo, agli effetti di un eventuale ricorso, la presunzione di risposta negativa trascorso tale termine e chiarendo comunque la persistenza del dovere di rispondere e di riparare il danno eventualmente causato dal silenzio. A mio parere, è d'obbligo estendere la norma del silenzio rigetto, prevista per i soli decreti, ai rescritti (*ubi eadem ratio est, ibi eadem iuris dispositio esse debet*), tenendo conto che proprio i rescritti sono quegli atti amministrativi posti in seguito ad una richiesta, e che l'eventuale carattere grazioso del contenuto del rescritto nulla toglie alla doverosità della risposta, corrispondente al diritto di petizione, il quale, tra l'altro, essendo un diritto fondamentale (riconosciuto al can. 212 §2), prevale su altri beni giuridici.

---

[51] È significativo che nella liturgia dell'ordinazione diaconale e presbiterale, alla domanda del vescovo sull'idoneità dei candidati, si risponda «ex interrogatione populi christiani...» (*Pontificale Romanum. De ordinatione episcopi, presbyterorum et diaconorum*, editio typica 2, Città del Vaticano 1990, n. 122).

Infine, è da segnalare che il codice riconosce espressamente il diritto fondamentale alla tutela giudiziale dei diritti e al giusto processo (can. 221 §§1 e 2), che fa parte del diritto fondamentale al retto esercizio della potestà di giurisdizione. Tale diritto comprende quello relativo alla possibilità di ricorrere contro gli atti di governo ritenuti lesivi dei diritti e di chiedere il risarcimento dei danni.

3.2. *I doveri dei fedeli nei confronti della potestà ecclesiastica*

Essendo la comunione un bene di tutti, è pure un dovere dei fedeli mantenerla (can. 209 §1). Una conseguenza di tale dovere è quello, di cui al can. 212 §1, di essere sottoposti alle decisioni giuridicamente costringenti dell'autorità competente. La funzione di governare è necessaria per il bene comune, sicché costituisce un dovere dei fedeli sovvenire alle necessità di mantenere tale servizio (can. 222 §1).

Penso che non sia superfluo evidenziare che la condizione di sottomissione all'autorità nulla toglie al principio di uguaglianza fondamentale dei fedeli, di cui al can. 208. La potestà di giurisdizione è la capacità di svolgere una funzione di servizio alla comunità, quella di governarla. Il fatto che le sue decisioni creino un obbligo di giustizia di obbedirle è dovuto alla necessità della comunità di essere governata, cioè al diritto di tutti e della comunità che venga rispettato l'ordine stabilito da colui che ha la funzione di stabilirlo. Tale competenza si basa sul diritto divino e, nei casi degli organi apicali presuppone una capacità specifica concessa da Dio attraverso il sacramento dell'ordine, ma la ragion d'essere del dovere giuridico non si trova in una pretesa superiorità personale di chi ha la potestà di giurisdizione, ma nella necessità di rispettare il governo (esercitato da chi ha la funzione). Nella Chiesa, in molti ambiti, è usuale riferirsi alle autorità con il nome di "superiori", ma si tratta di una superiorità nella linea gerarchica della funzione di comandare, che non intacca minimamente l'uguaglianza ontologica delle autorità con il resto dei fedeli in quanto esseri umani e in quanto membri della Chiesa, sicché laddove termina la funzione di governo finisce il rapporto gerarchico. Dimostra un difetto di sensibilità e di cultura giuridiche la mentalità, propria del clericalismo, che porta a non accorgersi di tale limite e a pensare e ad agire come se le autorità ecclesiastiche fossero persone o fedeli "superiori" agli altri sempre e in tutto, dimenticando la condizione comune di persona umana e di *christifidelis*. Una siffatta mentalità può portare a confondere la potestà di governo – capacità di svolgere una funzione pubblica – con la potestà di dominio personale, cioè l'autorità con il proprietario.

Ferma restando l'uguaglianza fondamentale, il fatto di compiere una funzione per il servizio della comunità comporta per i membri della comunità il dovere di gratitudine e di ossequio nei confronti di chi ha questo ruolo. L'onore non si tributa per la virtù personale del titolare dell'ufficio ma per la

virtù di ciò che rappresenta[52]. La dovuta riverenza deve essere presente sempre, anche nell'esercizio dei diritti, come per esempio, al momento di manifestare un'opinione contraria ad una decisione presa dall'autorità.

Fa parte dei doveri dei fedeli, inoltre, non abusare dei loro diritti. L'abuso del diritto non è un uso massimo del diritto, ma è una condotta fuori dai limiti del diritto, dove non c'è più un diritto, sebbene possa portare ad inganno perché si presenta sotto la falsa apparenza di esercizio di un diritto. Sarebbe un abuso dei diritti da parte dei fedeli, oltre all'esercizio dei diritti senza la dovuta riverenza, la violazione della necessaria segretezza o della buona fama e intimità altrui (delle persone costituite in autorità o degli altri fedeli) e l'intimidazione o l'ostacolo del libero esercizio della funzione di governo[53]. Su questo punto va tenuto conto il delitto tipizzato (forse con non molta precisione) dal can. 1375, sull'impedimento al libero esercizio della potestà ecclesiastica (la pena prevista è facoltativa e indeterminata, dovendosi ricorrere quindi a criteri indiretti per determinarla[54]).

4. LA POSIZIONE GIURIDICA DELLE AUTORITÀ RISPETTO ALLA NECESSITÀ DI GOVERNARE BENE

Chi ha la funzione di esercitare la potestà ecclesiastica ha il dovere anzitutto di acquistare la dovuta preparazione spirituale e perizia tecnica per poter svolgere la mansione affidatagli[55]. La preparazione e la formazione permanente, così apprezzate oggigiorno nell'ambito aziendale e nelle amministrazioni pubbliche, devono portare ad un minimo di efficienza, la quale è esigibile secondo un parametro oggettivo rispetto alla natura della funzione e le circostanze del caso. Mi pare che l'efficienza richiesta nella società civile dovrebbe esser presa come punto di riferimento per determinare il buon governo nella Chiesa[56].

Il buon governo esige anzitutto governare. È vero che la tradizione canonica ha considerato come misure prudenziali la *tolerantia* e la *dissimulatio* di condotte o situazioni antigiuridiche, laddove l'atteggiamento tollerante o dissimulatorio non impedisse il raggiungimento di un bene possibile, ma ha

---

[52] Cfr. S. Th., II-II, q.63, a.3.

[53] Cfr. J.L. LLAQUET, s.v. *Abuso de derecho*, in DGDC, I, 93-94.

[54] Cfr. A. MARZOA, *sub can. 1375*, in ComEx, 520.

[55] Si cadrebbe nella condotta delittuosa di abuso del potere *ex culpa*, di cui al can. 1389 §1, quando si agisse con imperizia (perché mancante la dovuta abilità tecnica) o temerità (perché realizzando delle attività più in là di quello che le proprie conoscenze permettono). Cfr. D.G. ASTIGUETA, *Abuso de potestad (delito de)*, in *Diccionario General...*, 94-97.

[56] Si esige alle pubbliche amministrazioni civili un minimo di efficienza e sono frequenti le riforme legislative volte a migliorare le loro prestazioni. Si pensi, ad esempio, alla recente legge italiana del 7 agosto 2015, n. 124, con cui si è cercato di snellire alcune procedure allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa.

anche sempre avvertito il pericolo di celare l'omissione del dovuto esercizio della potestà con il pretesto di assumere una condotta meno traumatica[57].

Va osservato peraltro che la legislazione canonica vigente considera un delitto l'omissione del dovere di ufficio, come anche il suo esercizio negligente, cioè con l'omissione della dovuta diligenza. Stabilisce, infatti, il can. 1389 §2: «Qui vero, ex culpabili neglegentia, ecclesiasticae potestatis vel ministerii vel muneris actum illegitime cum damno alieno ponit vel omittit, iusta poena puniatur». È diritto dei fedeli denunciare all'autorità superiore competente le condotte che considerino rientranti in questa fattispecie.

Oltre al dovere di esercitare la potestà, le esigenze del buon governo si concretizzano soprattutto, ma non solo, nel dovere di seguire le procedure e le formalità previste dalla legge per ognuno degli atti di governo. Il rispetto per le disposizioni di carattere formale non è formalismo. Formalismo è solo il vizio di rispettare la forma senza cogliere il suo senso e a scapito della stessa sostanza che la forma vuole proteggere, ma di per sé il rispetto dovuto alle forme stabilite per la produzione degli atti di governo è garanzia del buon governo e di rispetto dei diritti degli amministrati; la loro inottemperanza porta abitualmente ad un'ingiustizia sostanziale.

L'osservanza della procedura stabilita non garantisce di per sé il retto esercizio della funzione di governare. D'altronde nella Chiesa le autorità amministrative godono di un notevole ambito di discrezionalità, il che rende difficile il sindacato dell'attività di governo. Rimane sempre però la finalità dell'attività di governo, la *salus animarum*, come punto di riferimento per discernere fino a che punto l'uso discrezionale della potestà sia stato legittimo[58]. Fuori da tale finalità l'atto di governo è da ritenersi come un eccesso di potere.

Infatti, come l'abuso del diritto da parte dei fedeli è una corruzione giuridica da evitare, così anche costituisce una patologia del governo l'abuso del potere. La nozione di eccesso di potere va intesa in senso ampio, vale a dire, comprendente ogni fattispecie che indichi un atto sprovvisto della legittimazione della potestà di esercitare la funzione di governare, sebbene con l'apparenza di atto di governo. Pertanto, sarebbero un abuso di potere il cosiddetto sviamento di potere, ovvero l'uso della potestà per fini diversi dalla funzione di governo, come anche la disparità di trattamento (ravvisabile, per esempio, in caso di contraddittorietà di un provvedimento con un altro precedente o con-

---

[57] Sul tema cfr., tra altri, G. OLIVERO, *«Dissimulatio» e «tolerantia» nell'ordinamento canonico*, Milano 1953.

[58] Sul problema della discrezionalità nell'esercizio del governo della Chiesa si può vedere, per esempio, l'opera collettiva *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, a cura di J.I. Arrieta, Venezia 2008, in particolare i contributi di P. PAVANELLO (*La concessione di grazie: aspettative e attese*, 179-186), M. VISIOLI (*La valutazione della comunione nella provvista canonica*, 215-227) e G. INCITTI, (*Momento prudenziale nell'accettazione dei candidati al sacerdozio*, 229-246).

temporaneo) e l'inosservanza delle norme interne o della prassi amministrativa. Inoltre, costituiscono pure un eccesso di potere il suo esercizio mediante provvedimenti sprovvisti della dovuta motivazione o con la mancanza di collegamento logico di questa con il dispositivo, oppure con l'illogicità nella motivazione del provvedimento o con il travisamento dei fatti[59].

È da notare che il can. 1389 §1 tipicizza il delitto di abuso di potere: «Ecclesiastica potestate vel munere abutens pro actus vel omissionis gravitate puniatur, non exclusa officii privatione, nisi in eum abusum iam poena sit lege vel praecepto constituta». Come si vede, il delitto è descritto in termini molto generici ed ampi, soprattutto se si compara con la normativa del codice del 1917[60], il che dimostra la volontà di punire qualsiasi abuso di potere[61]. Essendo descritta in questo modo la fattispecie delittuosa, sembra che si debba esigere una certa gravità oggettiva della condotta prima di procedere all'applicazione della pena[62], per quanto in questo momento storico il problema non sia tanto l'ampiezza del tipo delittuoso quanto piuttosto la mancanza di applicazione di questo canone (che di per sé costituirebbe un'omissione prevista dallo stesso canone). Forse risulta esagerato, e alla fine inutile, rimandare tutta la questione all'ambito penale, mentre potrebbe essere più proporzionato ed efficace prevedere delle misure sanzionatorie a livello amministrativo per i casi che non rivestono la gravità di un delitto canonico.

La presenza di doveri giuridici delle autorità ecclesiastiche nell'esercizio del governo implica la correlativa responsabilità giuridica, giacché la superiorità funzionale di chi occupa un posto di governo nella Chiesa non azzera l'uguaglianza fondamentale di tutti i fedeli né il loro diritto alla corretta gestione del bene comunitario. Tale responsabilità si materializza attraverso i meccanismi previsti per i ricorsi contro gli atti amministrativi, tema che ha costituito, come è ben noto, uno dei desiderata dell'elaborazione del vigente codice. Nel sistema attuale, infatti, è possibile presentare un ricorso avverso un atto amministrativo al superiore gerarchico dell'autorità che emanò l'atto, e adire la Segnatura Apostolica contro la ritenuta illegittimità (*in decernendo* o *in procedendo*) di un atto amministrativo singolare di un dicastero della Curia Romana, nonché chiedere la corrispondente riparazione del danno. Ciò nonostante, la dottrina ha via via individuato diverse mancanze del sistema

[59] Cfr. P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, I: *Profili di diritto sostanziale*, Milano 1973, 147-148.

[60] Il codice del 1917 dedicava invece un titolo (l'ultimo del Codice) a «de abusu potestatis vel officii ecclesiastici», con undici canoni che descrivevano con maggiori particolari le condotte delittuose.

[61] Ci sono altre diposizioni che sanzionano l'eccesso di potere. Per esempio, il can. 1377 prevede che «qui sine praescripta licentia bona ecclesiastica alienat, iusta poena puniatur».

[62] Cfr. D. CITO in V. DE PAOLIS – D. CITO, *Le sanzioni nella Chiesa. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro VI*, Città del Vaticano 2000, 349.

attuale che fanno vedere come si debba ancora migliorare la tutela dei diritti dei fedeli nei confronti dell'esercizio della potestà ecclesiastica.

Infatti, la decisione di non costituire tribunali amministrativi locali ha fatto sì che prima di poter presentare davanti a un tribunale di giustizia una causa contenziosa contro un atto amministrativo occorra esaurire la via gerarchica amministrativa fino al dicastero competente della Curia Romana, il che risulta un iter assai lungo e gravoso per il ricorrente e il più delle volte si dimostra inutile ai fini della risoluzione della controversia prima del contenzioso presso la Segnatura[63]. Ma soprattutto si nota come i soli ricorsi avverso atti amministrativi non garantiscano tutti i beni giuridici dei fedeli[64]. Difatti, risulta significativo che la maggior parte dei ricorsi presso la Segnatura Apostolica trattino di rimozione di parroci, espulsione di religiosi ed altre cause di tipo disciplinare, mentre poche volte sono oggetto di esame le questioni relative al governo che possono interessare i comuni fedeli.

La falla più grave del sistema, a mio parere, è la difficoltà pratica a far valere ciò che si può ricondurre ad un diritto al buon governo nei confronti di condotte omissive (inopportune o illegittime) dell'autorità ecclesiastica o di scelte sbagliate o ingiuste che non comportano la produzione di un atto amministrativo singolare suscettibile di ricorso, ma che di fatto interessano il bene dei fedeli. Si pensi, ad esempio, alla situazione di tutti i membri di una comunità cristiana davanti alla nomina di un parroco palesemente non idoneo, oppure dinanzi all'attività scandalosa di un chierico, oppure nei confronti di un'ordinazione sacerdotale di chi si sa non essere idoneo, chiamato all'ordine contro il parere delle autorità del seminario, e a tanti esempi di questo tipo. Ci si potrebbe chiedere se non fosse possibile mutuare dall'ambito civile la pratica di generare standard di diligenza, configurati come livelli di prestazione esigibile, valutabili in sede di governo e in certi casi in sede di ricorso, vale a dire capaci di creare delle responsabilità per inadempimento[65].

---

[63] La scelta di esigere l'esaurimento della via amministrativa prima di adire un tribunale di giustizia è giustificata dal fatto che il superiore gerarchico può sempre, non solo revocare l'atto, ma anche riformarlo se ritenuto opportuno, a norma del can. 1739, tuttavia si constata che in pratica i dicasteri tendono a trascurare la questione di merito, limitandosi ad un giudizio sommario sulla legittimità dell'atto controverso (cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*, in *Fidelium Iura* 8 [1998] 294). Ho indicato (prima della promulgazione della *Lex propria* della Segnatura, ma penso che i rilievi generali restino fermi) i limiti che, a mio avviso, presenta il sistema canonico di giustizia amministrativa in *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa Il contenzioso amministrativo*, a cura di E. Baura e J. Canosa, Milano 2006, 2-58.

[64] Cfr. in questo senso P. GHERRI, Petitio, remonstratio, exceptio: *Cenni esplorativi sui modi di non-esecuzione degli atti amministrativi singolari*, in IE 27 (2015) 339-356: 340-353.

[65] Rientra nella volontà di rendere oggettivamente efficace l'esercizio del governo il recente m.p. di Papa Francesco, *Come una madre amorevole*, del 4 giugno 2016, che prevede la rimozione dei vescovi diocesani e ad essi equiparati qualora il loro governo comportasse un grave danno ad altri (OssRom, 5 giugno 2016, 8). Esula da questo lavoro un commento ai problemi relativi alla di-

Forse tenendo presente queste situazioni la dottrina si è posta il problema della legittimazione per presentare un ricorso, in modo da poter allargare la possibilità di tutelare i diritti dei fedeli, nonché la possibilità di mutuare dal diritto amministrativo italiano i concetti di interessi diffusi (beni suscettibili di godimento indifferenziato da parte degli amministrati) e di interessi collettivi (interessi facenti capo a categorie ben definite di persone che possono essere difesi dagli enti rappresentanti le collettività, mentre i singoli potrebbero difendere i soli diritti individuali)[66]. Forse il concetto di interessi diffusi può diventare utile ai fini di proteggere i diritti dei fedeli ad una buona amministrazione dei beni ecclesiali, se si potenzia allo stesso tempo il diritto di petizione – comprendente la denuncia e, quindi, il dovere dell'autorità di rendere conto della gestione del problema denunciato – e la responsabilità giuridica personale, cioè non solo della pubblica amministrazione, ma anche delle singole persone costituite in autorità. Su questo ultimo punto, ritengo che, come esiste l'azione di regresso nei confronti degli atti illegittimi di un amministratore patrimoniale (1281 §3), così anche dovrebbe esistere la responsabilità delle singole autorità nei confronti dell'ente che governano.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: STRUMENTI GIURIDICI E VIRTÙ IN ORDINE AL BUON GOVERNO

Volgendo ora di nuovo lo sguardo verso i menzionati affreschi di Ambrogio Lorenzetti, si osserva come dalla figura rappresentante la giustizia discendano delle corde che vanno fino alla concordia. Con questa immagine, sulla base di un'errata etimologia ricorrente nel medioevo che voleva che il termine *concordia* provenisse da "cum chorda", l'artista intendeva raffigurare l'idea che la concordia è frutto della giustizia. In realtà la parola *concordia* ha un'origine molto più pregnante – *cum cordibus* –[67]: è l'unione dei cuori, concetto che applicato alla Chiesa riporta ad una realtà assai più ricca e profonda: la *communio*. Certamente, a causare la *communio* è l'Eucaristia piuttosto che la giustizia, tuttavia per la piena realizzazione storica della comunione occorre che la giustizia garantisca i vincoli della professione di fede, dei sacramenti e anche quello del regime ecclesiastico (can. 205).

---

screzionalità (in questo caso dell'esercizio diretto del *munus petrinum*) e ad altre questioni che questa norma può sollevare.

[66] Sul tema cfr. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 60-70; S.F. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, Roma 1999, 137-140; ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere "uti fidelis" per la tutela dei diritti comunitari*, in *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa*, a cura di R. Bertolino, S. Gherro e G. Lo Castro, Torino 1996, 399-450: 416-450.

[67] Cfr. CARLOTTI, *Il bene di tutti...*, 57 e CORTELAZZO - ZOLLI, *Dizionario etimologico...*, vol. 1/A-C, 265.

Nelle pagine precedenti sono stati menzionati i diversi istituti volti a garantire il giusto esercizio delle tre funzioni di governo. Trascurarli porta inevitabilmente all'arbitrarietà. Ad ogni modo, questi strumenti giuridici non sono altro che i canali attraverso i quali si deve sviluppare l'attività di governo, paletti indicatori della strada, ma, a parte il fatto che le disposizioni legali possono essere aggirate[68], per percorrere il cammino ci vuole la volontà di governare e di governare bene. Gli istituti giuridici sono i canali del buon governo, le virtù del governante il motore.

Affermava Papa Francesco che «un governante che non ama non può governare. Al massimo può mettere un po' d'ordine ma non può governare»[69]. Queste parole, benché pronunciate in maniera informale, racchiudono una verità molto profonda. L'attività di governo è alla fin fine un'attività umana, vale a dire libera, che non può essere programmata attraverso istituti giuridici, ma deriverà piuttosto dalle virtù del governante. L'efficacia del governo dipenderà anche dalle virtù dei membri della comunità, in quanto l'ordine sociale è frutto dell'attività umana libera. Per questo motivo, oltre all'emanazione delle opportune diposizioni cogenti – la cui efficacia sarà pur sempre relativa –, il governante dovrà preoccuparsi di promuovere le virtù, tra cui quella dell'obbedienza, e, per realizzare ciò, dovrà tenere presente che fa parte del buon governo ispirare fiducia negli amministrati.

Tenendo conto di queste considerazioni, si comprende che la cultura medievale rappresenti il buon governo come un intreccio di virtù. Se il buon governo dovesse venir oggi simboleggiato, forse al posto delle virtù si rappresenterebbero istituzioni e dichiarazioni dei diritti e altri testi legali... E' l'illusione del legalismo di stampo positivista che alla fine deve ascoltare il rimprovero del giurista romano: «... corruptissima re publica plurimae leges»[70].

L'autorità ecclesiastica dovrà godere delle virtù proprie di chi deve esercitare l'arte di governare. In più, essendo il governo della Chiesa anche un servizio pastorale, colui che ha la responsabilità di guidare la comunità cristiana dovrà possedere le virtù teologali che lo portino ad avere una speciale sensibilità verso la *salus animarum*. La prudenza di governo, la *regnativa* di

---

[68] Talvolta per via giudiziaria si può svelare la frode di un adempimento formale che cela in realtà un'inottemperanza sostanziale alla norma. Cfr., per esempio, la sentenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica Sentenza del 27 novembre 2012 (Prot. n. 46165/15 CA) (pubblicata su IE 55 [2015, 759-762), sul can. 515 §2, che richiede il parere del Consiglio presbiterale prima di sopprimere una parrocchia; nella fattispecie giudicata constava il fatto che era stata letta in una chiesa la lettera del vescovo che spiegava la decisione ormai presa prima di aver sentito il consiglio presbiterale. Per un commento a questa sentenza cfr. A. VIANA, *Consultar no es informar de una decisión ya tomada. Comentario de la Sentencia de la Signatura Apostólica de 27 de noviembre de 2012*, in IC 55 (2015) 763-767. Per altri esempi di possibili situazioni in cui può mancare la dovuta protezione del sistema giuridico cfr. GHERRI, Petitio..., 352-353.

[69] FRANCESCO, *Omelia*, 16 settembre 2013, *L'Osservatore Romano*, 16-17 settembre 2013, 8.

[70] TACITO, *Annales*, Lib. III, 27.

cui parlava l'Aquinate, dovrà essere illuminata da queste virtù, in modo che il governante giudichi i problemi dalla prospettiva dell'eternità, del giudizio divino, della salvezza *uniuscuiusque animae*. Se l'artista medioevale non aveva timore a rappresentare le virtù teologali nell'affresco che doveva illuminare l'operato del governo del Comune, a maggior ragione si dovrebbero richiedere queste virtù nelle autorità ecclesiastiche. Se un fedele avesse in modo esternamente verificabile un difetto rilevante in queste virtù, non sarebbe idoneo per esercitare la funzione di governo, per quanto egli possedesse delle ottime qualità manageriali ed organizzative. Va d'altronde ricordato che il diritto al buon governo implica il diritto all'idoneità del governante.

Poiché l'autorità ecclesiastica deve amministrare i beni salvifici, la prudenza priva della dimensione soprannaturale può produrre nella Chiesa delle ingiustizie, in quanto l'autorità non sarebbe capace di individuare le vere necessità spirituali degli amministrati e pertanto di soddisfarle, pur essendo molto attiva in altri settori. La prudenza illuminata dalle virtù teologali, infatti, spingerà il governante a prendere talvolta delle misure scomode, a non nascondersi nell'anonimato delle omissioni né a rifugiarsi sotto il pretesto delle situazioni "inevitabili", ad intraprendere delle iniziative coraggiose, in definitiva, a non scendere a patti con «il grigio pragmatismo della vita quotidiana della Chiesa, nel quale tutto apparentemente procede nella normalità, mentre in realtà la fede si va logorando e degenerando nella meschinità»[71].

Ciò detto, va anche ribadito che la dimensione soprannaturale non supplisce le virtù umane, ma al contrario le presuppone. Fra le virtù del governante, oltre alla prudenza, spicca la giustizia. Perché ci sia giustizia occorrerà rispettare le previsioni normative, ma per una realizzazione effettiva del buon governo bisognerà che il governante sia giusto, abbia cioè la virtù della giustizia. Essendo le virtù abiti della volontà libera, tendenze dell'uomo a realizzare determinate scelte, così radicate da qualificare la persona virtuosa, non è possibile possederle se non si ama l'oggetto stesso delle virtù: non si può avere una virtù se non la si ama. Mi sembra perciò molto saggio da parte del pittore medioevale l'aver incorniciato la figura rappresentante la giustizia con la scritta biblica «diligite iustitiam qui iudicatis terram» (Sap 1, 1).

Per amare la giustizia occorre conoscerla, capire quali conseguenze possano comportare determinate azioni di governo nella sfera giuridica degli amministrati, quali siano i diritti degli altri e voler rispettarli. L'autorità ecclesiastica amerà la giustizia se sarà consapevole dei limiti, non solo della sua competenza, ma della stessa potestà ecclesiastica – finalizzata alla funzione di servizio per il bene della comunità e non a favore del soggetto che la possiede

[71] FRANCESCO, Esortazione apostolica *Evangelii gaudium*, del 24 novembre 2013, n. 83 (AAS, 105 [2013], 1019-1137: 1054).

–, se concepirà la potestà come un servizio al quale i fedeli hanno diritto, se comprenderà che la sua "superiorità" è solo funzionale all'esercizio del servizio del governo mentre rimane l'uguaglianza fondamentale di tutti i fedeli, se vedrà nella riverenza tributatale un riconoscimento dell'eccellenza del servizio che rappresenta anziché dei suoi meriti personali, se terrà in conto che qualora causasse un illegittimo nocumento dovrà riparare. In una parola, l'autorità dovrà essere consapevole del fatto che sta gestendo un bene comune a tutti, di modo che nell'esercizio della sua funzione dovrà rispettare i diritti degli altri. Risulta evidente che l'autorità avrà bisogno di ricevere una formazione che la porti ad avere una tale consapevolezza[72].

La canonistica ha la responsabilità di richiamare l'attenzione sui diritti e doveri giuridici dei fedeli nei confronti dell'autorità ecclesiastica e sulle eventuali falle del sistema allo scopo di proporre i corrispondenti miglioramenti. All'ambito giuridico interessa, infatti, che il risultato sia giusto, indipendentemente dalle disposizioni morali dei soggetti. Ma è anche compito della canonistica quello di fornire una formazione profonda che porti all'amore alla giustizia. Poiché non solo il risultato giusto, ma in pratica anche la virtù della giustizia è necessaria per salvaguardare la *communio*, l'insegnamento del diritto canonico – inteso non come la mera trasmissione di dati di diritto positivo o di descrizione delle strutture, ma come l'attività educativa volta a formare le persone nell'amore alla giustizia ecclesiale – costituisce anche esso un servizio, certamente parziale, ma necessario e prezioso alla *communio*.

Eduardo Baura

[72] Insiste sull'importanza della formazione giuridica per i governanti nella Chiesa A. VIANA, *Elementos canónicos de una pedagogía sobre el gobierno de la diócesis*, in Finis legis Christus: *ksiega pamiatkowa dedykowana ksiedzu profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z orazji siedemdziesiatej rocznicy urodzin*, a cura di J. Wrocenski - J. Krajczynski, Warszawa 2001, 831-860.

COLLEGIALITÀ E SINODALITÀ NELLA VITA DELLA CHIESA: ASPETTI GIURIDICI CON RIFERIMENTO ALLA CHIESA PARTICOLARE

In più occasioni Papa Francesco ha manifestato il proposito di voler promuovere una riforma della Chiesa di vasta portata, riforma che deve riguardare non solo aspetti particolari della vita ecclesiale, quali, ad esempio, il Sinodo dei vescovi e la Curia Romana, ma lo «stile di vita» della Chiesa universale[1]. I dettagli del progetto non sono del tutto definiti, ma alcune direttive indicano dei precisi percorsi[2].

Nel discorso pronunciato nella commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei vescovi, Papa Francesco ha sviluppato i temi della «Chiesa sinodale» e della «sinodalità»[3], con argomentazioni precise e chiare direttive. Ha affermato che «il cammino della sinodalità è il cammino che Dio si aspetta dalla Chiesa del terzo millennio» e ciò perché la sinodalità è «dimensione costitutiva della Chiesa». Seguiva un primo approfondimento. Ribadito che il popolo di Dio è costituito da tutti i battezzati e che non può sbagliarsi nel credere, ricordava che esso è un soggetto di evangelizzazione e

[1] Si veda, al riguardo, FRANCESCO, es. ap. *Evangelii gaudium* sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale, Roma 24 novembre 2013, in AAS 105 (2013) 1019-1137, in particolare n. 16 e cap. I.

[2] Della «strada della sinodalità» Papa Francesco aveva parlato, all'inizio del suo pontificato, nell'*Omelia* nella solennità dei santi Pietro e Paolo nella basilica vaticana, 29 giugno 2013, in OssRom, 1-2 luglio 2013, 8. In riferimento al Sinodo dei vescovi, mentre era in preparazione il Sinodo sulla famiglia, il Papa affermava che «si possono e si devono cercare forme sempre più profonde e autentiche dell'esercizio della collegialità sinodale»: cfr. FRANCESCO, *Lettera* al segretario generale del Sinodo dei vescovi Em.mo Card. Lorenzo Baldisseri, in occasione dell'elevazione alla dignità episcopale del sotto-segretario, Rev.mo Mons. Fabio Fabene, 1° aprile 2014, in w2.vatican.va/content/francesco/it/letters/2014/documents/papa-francesco_20140401_cardinale-baldisseri.html (visto il 29 maggio 2017); cfr.: L. FORESTIER, *Le Pape François et la synodalité. Evangelii gaudium, nouvelle étape dans la réception de Vatican II*, in NRTh 137 (2015) 597-614.

[3] FRANCESCO, Commemorazione del 50° anniversario dell'istituzione del Sinodo dei vescovi, *Discorso del Santo Padre Francesco*, 17 ottobre 2015, in OssRom, domenica 18 ottobre 2015, pp. 4-5, pubblicato nel commentario ufficiale della S. Sede: FRANCISCUS, *Occasione L anniversariae memoriae ab inita Synodo Episcoporum*, 17 octobris 2015, AAS 107 (2015) 1138-1144.