

Corresponsabilità e Diritto: il Diritto amministrativo (3 marzo 2009)

INTRODUZIONE

Presentare il DAC in chiave di ‘corresponsabilità’ può apparire una sfida ben ardua; una sfida che tuttavia può essere accettata se se si tratta –solo– di offrire una prospettiva teoretica generale che inquadri tale ambito nella visione di Chiesa prospettata dal Concilio Vaticano II. La sfida consisterebbe allora nel proporre un DAC come ‘responsabilità ecclesiale’ quale fulcro di un’*efficace azione ecclesiale*... sollevandosi dalle necessità proprie della sistematica, non adatte a questo genere di sedi.

PREMESSA

Mentre non paiono ancora trascorsi i tempi per un sostanziale ‘riconoscimento’ del DAC come ‘materia’ autonoma sono invece ormai chiare un certo numero di esigenze a suo carico:

- 1) una *visione sistematica unitaria* dell’intera pratica amministrativa nella Chiesa;
- 2) un’*impostazione ‘positiva’* della materia e delle tematiche correlate;
- 3) una *rivisitazione del Processo amministrativo canonico*;
- 4) un’*appropriata metodica* di studio e lavoro.

A. Visione sistematica unitaria

Si tratta di superare la presunta opposizione tra le due ‘fasi’ della pratica del Diritto amministrativo: quella *fisiologica* e quella *patologica*.

Ciò comporta lo spostamento dell’attenzione dagli atti amministrativi in se stessi, e dal modo di contenerne le conseguenze negative, alla concreta attività ecclesiale degli stessi Fedeli nel loro vivere ed agire all’interno della comunità cristiana.

In tal modo il DAC non riguarderebbe più soltanto l’azione di governo della Gerarchia ma l’intera *relazionalità* cui ciascuno partecipa in ragione del proprio *status* di battezzato ed in forza del suo impegno/ruolo ecclesiale, insieme a ciò che intervenga a *modificare in modo pubblicamente rilevante* la portata della sua *appartenenza/azione ecclesiale*.

B. Impostazione ‘positiva’ della materia

L’interesse all’*efficacia dell’agire ecclesiale* conferirebbe alla materia una visione capace di muoversi in vista di un ‘risultato ecclesiale’ da raggiungersi in modo stabile e stabilizzante la vita ecclesiale stessa, dando importanza prevalente al *buon rapporto tra Istituzione e Fedeli* invece che ad una ‘tutela’ di diritti soggettivi dei singoli, la cui enfaticizzazione in chiave tutoria rischia invece di porre al centro –anche involontariamente– il *contenzioso amministrativo*.

Per contro, un approccio positivo valorizza la *fase ‘costruttiva’* dell’agire ecclesiale sottolineandone la natura e le caratteristiche portanti, così da fissare l’attenzione non sui ‘*diritti*’ (che sono e rimangono ‘cose’) ma sulle *persone* che entrano concretamente in gioco e che –comunque– scelgono di assumere *valutazioni, decisioni, conseguenze*, dell’agire proprio e di altri fratelli nella fede e nell’appartenenza ecclesiale. Si riconoscerà così il *primato assoluto* dell’aspetto *fisiologico* del vissuto ecclesiale rispetto a quello *patologico*... la preminenza delle persone sulle cose o azioni.

C. Rivisitazione del Processo amministrativo

L'impostazione unitaria e positiva del DAC porterebbe anche a distinguere più chiaramente tra *Processo*, *Procedura* e *Procedimento*, quali differenti modalità operative nelle diverse articolazioni e 'fasi' dell'agire giuridico ecclesiale.

Il *Procedimento amministrativo* designerebbe così le fasi operative dell'agire giuridico ordinario (vita e governo ecclesiale) [Cfr. Compendio di DAC]; la *Procedura amministrativa* identificerebbe le fasi operative della "verifica istituzionale dell'efficacia dell'agire giuridico ecclesiale" (patologia dell'agire giuridico)¹, prospettando una visione positiva –anche– del c.d. *ricorso amministrativo*; il *Processo amministrativo* indicherebbe univocamente la fase contenziosa vera e propria in cui all'autorità esecutiva –agente nella Procedura– si sostituisce quella giudiziale, mentre la stessa autorità esecutiva diventa 'parte convenuta' nel contenzioso.

D. Metodica di studio e lavoro

Porre l'attenzione sull'*efficacia dell'agire giuridico ecclesiale* in chiave 'positiva' comporterebbe inevitabilmente anche la messa a punto di una concreta ed efficace *metodologia* che accompagni e sorregga l'agire sia dei Fedeli che delle Istituzioni ecclesiali in vista del fine comune che realizzi lo stesso 'essere Chiesa'. Tassello sino ad oggi mancante non solo alla didattica ma, molto maggiormente, alla stessa sistematica amministrativistica.

Un *metodo* siffatto si presenterebbe come 'costruttivo', capace cioè di *delineare* e *costruire* le tappe dell'agire giuridico ecclesiale attraverso singoli *passaggi organici e progressivi*, ciascuno dei quali rispondente a specifiche premesse, motivazioni e requisiti, in vista di un esito finale realmente adeguato alla realtà ecclesiale e personale concreta cui si riferisce, e realmente ad essa applicabile per produrre risultati 'pastorali' stabili (*efficacia*).

1. ELEMENTI COSTITUZIONALI

1.1. Missione e Chiesa

Il primo approccio al tema non può che essere di natura 'costituzionale': esplicitare cioè la *natura* e la *finalità* della compagine ecclesiale per derivarne poi i principi portanti dell'intera materia ed attuare la necessaria verifica della loro applicazione.

Insegnava già Aristotele che la natura delle cose che divengono è il loro 'fine'; sarà pertanto necessario evidenziare quale sia il 'fine' specifico della Chiesa per derivarne correttamente l'irrinunciabile 'natura'.

L'indicazione magisteriale in tale prospettiva è inequivocabile: la Chiesa esiste per annunciare il Vangelo che è Gesù Cristo, come espresso in "*Lumen Gentium*" (n. 17) e ben ribadito in via 'operativa' dal Decreto "*Ad Gentes*" (n. 5) e dalla "*Evangelii nuntiandi*" di Paolo VI (n. 14): «*evangelizzare è la Grazia e la vocazione propria della Chiesa, la sua identità più profonda. Essa esiste per evangelizzare*».

Di fatto –già dal Nuovo Testamento– tra coloro che accolgono la predicazione evangelica nasce una comunione che si accresce attraverso la vita sacramentale. Tale comunione, tuttavia, non è finalizzata a se stessa: la Chiesa, infatti, è una comunione di fede che si concretizza immedia-

¹ È questo l'uso ormai stabile del termine "procedura" negli Ordinamenti giuridici a maggior formalizzazione amministrativistica (Procedura civile procedura penale, procedura amministrativa).

tamente in comunione di carità e di annuncio: una comunione “aperta” all’umanità intera ed alla storia, come testimoniato dagli “Atti degli Apostoli”.

«La Chiesa è una realtà spirituale e uno dei suoi scopi principali consiste nel testimoniare il Vangelo al mondo. Ma questa testimonianza deve essere per forza comunitaria» [ERDÖ]. Tale Chiesa non è sorta spontaneamente dal basso, per l’iniziativa degli ascoltatori di Cristo: è Cristo, invece, che l’ha voluta, conferendo agli Apostoli un preciso ‘mandato’.

La struttura ontologica della Chiesa è missionaria: deriva da un mandato ed è rivolta all’annuncio del kerigma di salvezza; la Chiesa nasce dalla missione e per la missione. Senza missione non ci sarebbe la Chiesa.

1.2 La Chiesa Popolo di Dio, società o/e comunità

Il Vaticano II, ricuperando in modo più pieno le dimensioni misterico-sacramentale, istituzionale e comunitaria che hanno sempre caratterizzato la concezione ecclesiale cattolica, ha posto quale *modello di aggregazione istituzionale* del nuovo Popolo di Dio non più la *societas* ma la *communitas*, non meno capace di tutelare tanto la ‘visibilità’ della Chiesa che la sua strutturazione gerarchica.

Il Popolo di Dio è profetico, sacerdotale e regale ad immagine del suo Signore; alla sua base sta il *sacerdozio comune* dei Fedeli cui è ordinata l’esistenza stessa e l’esercizio del *sacerdozio ministeriale* della Gerarchia ecclesiastica. Tale Popolo di Dio, radunato dalla Parola ed edificato dai Sacramenti, corrisponde efficacemente alla natura missionaria della Chiesa stessa, inviata ad annunciare la Parola di salvezza ad ogni uomo. Si tratta di una visione ecclesiale “unitaria” sotto il profilo strutturale, che supera il presupposto graziano della distinzione/contrapposizione tra Chierici e Laici che aveva –estrinsecamente– condizionato così a lungo le concezioni ecclesiali e spirituali cattoliche.

La nuova prospettiva rende finalmente visibile un elemento di portata davvero ‘costituzionale’ ormai irrinunciabile per fondare e delineare un *Diritto amministrativo* specificamente ‘canonico’: la differenza irriducibile tra i due modelli aggregativo-istituzionali di *societas* e *communitas*. È la differenza strutturale e funzionale tra “*appartenenza necessaria*” (tipica di una ‘società’) ed “*appartenenza volontaria*” (tipica di una ‘comunità’), tra *appartenenza* ed *adesione*, dove l’*estrinsecità* o la *volontarietà* del proprio “*essere-parte-di*” costituisce l’elemento imprescindibile e qualificante nel delineare la ‘posizione’ e la ‘condizione’ di ciascuno, tanto rispetto agli altri che alla ‘struttura’ istituzionale, ed alla *qualità dei rapporti* di cui si partecipa.

1.2.1 Appartenenza ed adesione

Il caso più tipico di *appartenenza necessaria* è quello della società politico-statuale (che trova la sua forma più tipica nella *cittadinanza*) in quanto legata necessariamente a rapporti che s’impongono ai soggetti *ab extrinseco*. Tale legame non è in sé oggetto di opzione per i singoli.

Per contro, un’*aggregazione comunitaria* si caratterizza per la sua ‘ulteriorità’ rispetto alla singola persona: offre cioè un ‘di più’ che il singolo apprezza e sceglie liberamente. In questo caso la base aggregativa è di carattere *ideale, elettivo, identitario*: c’è qualcosa che la persona coglie come meritevole della sua attenzione ed a cui dedica qualcosa di sé. Presupposto irrinunciabile dell’*adesione comunitaria* è proprio la ‘personalità’ del legame di ciascun soggetto, il quale –

solo— è in grado di validare la propria adesione ad una relazionalità in sé non-dovuta, né coercibile da parte di terzi.

1.2.2 Operatività sociale e comunitaria

L'estrema diversità tra *appartenenza* ed *adesione* giustifica in modo sostanziale anche le differenze dei rispettivi principi strutturali e funzionali oltre, in modo ancor più specifico, il rilievo riconosciuto al singolo soggetto e la qualità del suo prender parte alla costruzione del c.d. *bene comune*, scopo costitutivo di qualsiasi tipologia e forma di aggregazione pluripersonale, non esclusa quella propria della Chiesa.

Il primo elemento da considerare è la differente *intenzionalità* (lo scopo ispiratore) che caratterizza una società (appartenenza necessaria) rispetto ad una comunità (adesione volontaria).

Scopo di una *società* è il conseguimento del *bene comune materiale* (fenomenico, empirico, sociale) della maggior parte possibile dei 'membri' i quali chiedono di esser tutelati nei propri 'interessi' e messi nella possibilità di perseguire quanto ciascuno ritiene legittimamente espressivo della sua individualità e personalità, all'interno dell'orizzonte della fruizione dei beni materiali necessari a questo fine. Beni materiali la cui disponibilità —tutt'altro che illimitata ed agevole— diventa causa frequente di conflitto tra diversi individui o gruppi sociali.

Di contro, scopo di una *comunità* (adesione volontaria) è il perseguimento consapevole e deliberato di *realizzazioni comuni che vadano oltre* quanto già normalmente disponibile a ciascun individuo. Mentre, dunque, la 'logica societaria' mira al consolidamento di un *bene comune* —previo ai singoli— quella comunitaria mira invece al perseguimento di un *futuro comune* —ulteriore ai singoli— cui nessuno potrebbe giungere senza il coinvolgimento di energie e risorse non disponibili che per libera scelta di condivisione personale ed a cui tutti e ciascuno abbiano finalizzato le proprie risorse ed energie in vista di una '*realizzazione comune*' che motivi ed indirizzi lo stesso sforzo strutturale e funzionale della comunità. È così che l'*intenzionalità missionaria ecclesiale* pone l'accento non tanto sul 'governo' —seppure necessario— quanto sulla necessità che la comunità di fede comprenda adeguatamente, trasmetta fedelmente e viva coerentemente ciò che Cristo le ha affidato.

1.2.3 Stati, Chiesa e loro governo

Mentre, dunque, nelle società politico-statali l'istanza di governo risulta strutturante lo stesso vivere sociale e la *gestione del potere* non sembra rinunciabile quale strumento necessario per il perseguimento del bene comune, *nella Chiesa*, al contrario, *la funzione di governo* risulta assolutamente *accessoria e strumentale*: un vero 'compito' (*munus/officium*) cui non ci si può sottrarre, mentre "insegnamento" e "santificazione" appaiono maggiormente come 'doni' (*munus/ministerium*) direttamente affidati dal Cristo perché ogni uomo —accogliendoli— giunga alla salvezza. Di conseguenza, il diverso *principio aggregativo* (necessario o volontario), la diversa *struttura* (società o comunità) e la diversa *finalizzazione* del modello politico-statale rispetto a quello ecclesiale, *non permettono di applicare alle due realtà alcun approccio parallelo*

...anche solo analogico. È questo –probabilmente– il senso della famosa affermazione di Paolo VI secondo cui il Diritto canonico sarebbe «*Ius sacrum, prorsus distinctum a Iure civili*»².

Di fatto, non solo il ‘*bene comune*’ cui aspira la società politico-statuale non ha nulla di simile al dono della Parola di Dio e dei Sacramenti affidati dal Cristo alla sua Chiesa perché ogni uomo possa goderne in pienezza, ma anche la rivendicazione socio-politica della ‘*propria parte*’ di beni non è paragonabile al ‘diritto’ dei Fedeli di ricevere i beni spirituali trasmessi da Cristo alla Chiesa (Can. 213) –che, tuttavia, costituisce per loro anche uno specifico ‘dovere’–. Allo stesso modo la *corresponsabilità* cui i Fedeli sono chiamati nei confronti della propria santificazione e dell’annuncio evangelico –finalità che coincidono per la Chiesa tutta e per i singoli Fedeli–, non ha termini di paragone nella società politico-statuale: in essa infatti ciò a cui tendono i singoli cittadini e ciò a cui tende lo Stato sono realtà di principio differenti.

La differente intenzionalità delle società politico-statali rispetto alla comunità ecclesiale risulta decisiva anche per vagliare gli elementi strutturali e funzionali che caratterizzano il loro governo, senza possibilità di parallelismi: nelle prime, infatti, si tratta di ‘concordare’ tra soggetti estrinsecamente legati ad una comune sorte materiale tanto il “*che cosa*” che il “*come*” perseguire; nella seconda il “che cosa” è dato in modo definitivo (per quanto da comprendere ed interiorizzare sempre più profondamente) nella *missio* ...mentre rimane da individuare il “come” di una sua efficace realizzazione nei singoli ‘aderenti’, nella comunità di salvezza ed in chi ancora non conosce l’annuncio evangelico.

1.2.4 Governo ecclesiale come discernimento

La prospettiva sin qui articolata finisce per evidenziare come il *governo ecclesiale*³ sia – sostanzialmente– *discernimento*: interrogarsi, cioè, ed interrogare, su quali strumenti operativi concreti (quali risorse strumentali e personali) utilizzare per un’efficace evangelizzazione/santificazione; ciò nella Chiesa non può che attuarsi nel *confronto libero ed aperto a partire dalla stessa fede*, che lo Spirito ha diffuso nei cuori di tutti i battezzati. Questo infatti è quanto accade nei grandi momenti di ‘autenticità’ ecclesiale –Concili e Sinodi–, laddove *chi ha il compito di dire l’ultima parola* sul “come” oggi il Vangelo ci provochi ad una vita più santa e ad un suo annunzio più autentico, *non può farlo senza aver condiviso la stessa fede* dei fratelli, la loro *stessa ansia missionaria*, la verità del loro *vissuto spirituale*.

1.3 Governo ecclesiale e corresponsabilità

Il *fine missionario* che aggrega e sostiene la Chiesa, insieme al *discernimento* come modalità operativa del governo ecclesiale, evidenziano così il *principio* stesso di tale governo nella *corresponsabilità*, intimamente fondata nella *ratio* stessa dell’appartenenza ecclesiale: il comune Battesimo, la comune missione evangelizzatrice.

² AAS, 64 (1972), 781. Negli stessi termini il Papa si rivolse alla Rota Romana l’8.II.1973, in AAS, 65 (1973), 96.

³ Si usa “ecclesiale” e non “ecclesiastico” per indicare in modo globale tutte le espressioni di governo che si attuano all’interno della vita della comunità cristiana, comprese quelle non connesse alla c.d. *sacra potestas*, com’è –secondo molti– per l’ambito religioso femminile o per quelli laicali.

Ciò che caratterizza la *corresponsabilità* è prima di tutto il *prevalere della responsabilità di ciascuno* (le persone) *rispetto all'operato comune* (l'Istituzione): nella *corresponsabilità*, infatti, ciascuno partecipa (e rispondere) 'del' e 'dal' *munus/ministerium* che esercita per il *fine comune*; in tale dinamica ciascuno deve esercitare il proprio 'ruolo' specifico, approcciare le tematiche e le questioni secondo l'ottica peculiare dello *status/ministerium* esercitato all'interno della Chiesa e per il bene di tutti. Nella *corresponsabilità* ciascuno deve *assumersi tutte le proprie responsabilità*, tanto positive che negative, tanto consensuali che dissenzienti, tanto condivise che solitarie: ciò corrisponde –d'altra parte– alla natura non-collegiale ma gerarchica della *potestas regiminis* ecclesiale.

È in quest'ottica che va assunta e valorizzata la costitutiva *non-paritarietà della struttura consultiva ecclesiale*, articolata sempre in modo *bipolare asimmetrico*: un Superiore gerarchico ed il 'suo' Consiglio. Non di meno: anche le capacità operative dei due soggetti risultano asimmetriche poiché, laddove il Consiglio debba concedere il proprio consenso, lo stesso non ha comunque forza impositiva nei confronti del Superiore; ciò palesa la sua *funzione soltanto tutoria* nei confronti dell'agire del Superiore, cui può solo imporre un *veto operativo*, quale forma estrema di 'discernimento'.

La *consultazione ecclesiale* si palesa così come specifica concretizzazione di *corresponsabilità*: chi deve (e può) decidere si mette in ascolto del parere (*consilium*) di persone autorevoli per saggezza ed integrità morale o per conoscenze specifiche, in modo da operare con opportuno discernimento, per poter decidere "*omnibus perpensis adiunctis*". Personalmente... ma non di testa propria.

2. LA GIURIDICITÀ ECCLESIALE

2.1 Natura della giuridicità

Il secondo elemento da prendere in considerazione per delineare adeguatamente la natura e funzionalità del DAC è l'idea stessa di *giuridicità ecclesiale*, che deve finalmente ottenere *identità propria* ed essere sottratta alla *minorità analogica* rispetto alla giuridicità statale-civilistica, spesso identificata coi soli regimi giuridici di *civil law*... quasi che il restante mondo giuridico non possa essere considerato 'Diritto' in senso proprio. Solo questa *radicale riconcettualizzazione della giuridicità* permetterà di delineare un vero DAC, evitando di doverlo necessariamente identificare con le norme connesse all'attività di una –ipotetica– "Amministrazione Pubblica Ecclesiastica"⁴. D'altra parte, un Popolo di Dio strutturato su base comunitaria –identitaria– dev'essere in grado di esprimere autonomamente la *propria giuridicità*... tanto più che oggi non si dubita della *primarietà* del suo Ordinamento giuridico. Se tale primarietà ed originarietà, infatti, non riguardano semplicemente un'*indipendenza autoritativa* (*superiorem non recognoscens*) ma anche gli *elementi costitutivi* stessi dell'Ordinamento, risulta non solo del tutto legittimo, ma addirittura pienamente necessario por mano alla individuazione di tali fondamenti.

Data per acquisita –come risultato dalla prima e della terza "Giornata Canonistica Interdisciplinare"– la natura 'funzionale' e 'strumentale' del Diritto quale 'prodotto umano' di natura tecni-

⁴ Cfr. *Compendio*, 21.

co-relazionale [A. Livi], destinato a supportare l'organico relazionarsi di diversi soggetti, in un clima di reciprocità [S. Cotta, F. D'Agostino], all'interno di specifici 'spazi vitali' ed operativi (contesto sociale istituzionalizzato), ne scaturisce una concezione del Diritto non come una 'cosa' (*res*) ma come una 'modalità relazionale' (*relatio*) [R. Di Ceglie]: "ordinamento [relazionale] osservato" [P. Grossi] in una prospettiva che tende a ricondurre il Diritto all'Ordinamento giuridico come tale, piuttosto che a qualcuna delle sue componenti (come la Legge o l'autorità). Di fatto, è nel vivere 'sociale' che si crea –in modo pressoché spontaneo ed 'autentico' [Macioce]– il Diritto: laddove l'"altro" che si pone davanti a ciascun 'soggetto' non ha di per sé nessun rapporto costitutivo con lui, come sarebbe, invece, per i rapporti inter-personali sulla base delle relazioni *io-tu* (famiglia, amicizia): *Ius est in tertium*⁵ ... riguarda la terza persona ('lui').

Sulla scorta di questa concezione della *giuridicità* non si potrà rifiutare la possibile e necessaria *qualificazione giuridica* di un certo numero di oggetti ed eventi tipici della vita della comunità cristiana; oggetti ed eventi spesso di natura spirituale (Grazia, salvezza, santità) e trascendente (Spirito santo, Dio) che di per sé non si rendono presenti alla Chiesa già qualificati come 'giuridici', ma che *la Chiesa stessa ha qualificato* come tali proprio in ragione della loro 'portata' "*pubblicamente riconoscibile, relazionalmente rilevante ed istituzionalmente sanzionabile*" nel-la e per-la vita stessa della comunità cristiana.

2.2 Natura pubblicistica dell'Ordinamento canonico

Nell'individuare e qualificare in modo 'originario' l'Ordinamento canonico nella sua giuridicità è necessario tener presenti alcune sue caratteristiche strutturali e costitutive, quali *in primis* la sua sostanziale *natura pubblicistica* che lo differenzia in modo sensibile dalla generalità degli Ordinamenti statuali.

Ciò che, infatti, la Chiesa –fin dalle proprie origini– ha regolamentato istituzionalmente fino all'attuale piena giuridicità è *solo* quanto riguarda la sua *identità* di "comunità dei discepoli di Cristo" e –subordinatamente– il rapporto dei discepoli con la comunità stessa; quanto invece riguarda i Fedeli "*in paribus [rebus]*" ed "*inter pares*" al di fuori della *missio Ecclesiae* –che comprende anche la loro santificazione individuale– non ha *rilievo normativo*(!) per l'Ordinamento giuridico ecclesiale.

Ciò di cui s'interessa la normativa canonica (da non identificarsi con l'intera funzionalità ordinamentale) ha per oggetto i rapporti tra la Chiesa come tale nella sua articolazione comunionale e gerarchica ed i singoli Fedeli –o gruppi di Fedeli–, dando così corpo a norme che riguardano *i rapporti interni tra i diversi Organi/Organismi della Chiesa universale e particolare* oppure *i rapporti 'ecclesiali' tra i Fedeli* (singoli o associati) *ed i medesimi Organi/Organismi ecclesiali*.

In secondo luogo va considerato come il paradigma 'comunitario' (adesione volontaria) non possa basarsi sul '*diritto/interesse*' dei singoli, quanto piuttosto sull'offerta della salvezza at-

⁵ Ordinariamente si dice "*Ius est in alterum*" creando in molti il presupposto che lo stesso rapporto *io-tu* sia di per sé giuridico; in realtà non il 'tu' ma il 'terzo' è presupposto al Diritto: laddove, infatti, gli altri siano tutti 'tu' per il soggetto di riferimento (compagnia di amici, famiglia) non c'è spazio per il Diritto. Il Diritto inizia a trovar posto laddove il 'tu' assuma le caratteristiche del 'terzo' (rottura del rapporto primario) e rimanga necessaria una qualche forma di relazionalità.

traverso l'accoglienza e la condivisione del dono universale ed inesauribile della Grazia di Dio. Che i Sacramenti siano allo stesso tempo 'diritto' (Can. 213) e 'dovere' (Cann. 920 §1, 989) per i Fedeli e che la loro 'amministrazione' (così è tradizionalmente detta) sia soggetta alla verifica di presupposti e condizioni da parte dei Ministri (Can. 843 § 1) è inequivocabile e non ne permette alcuna lettura privatistica/individualistica... allo stesso modo che i c.d. diritti fondamentali dei Fedeli (Cann. 208-223) esprimono più una questione ontologica (naturale o ecclesiale) che non di stretta giuridicità, dovendo proprio per questo autolimitarsi entro la *communio* (Can. 209 §1) e sottostare alla moderazione gerarchica (Can. 223 §2).

In tal modo il '*personale*' non ha alcuna 'autonomia' rispetto all'*istituzionale*', né il Sacerdozio comune risulta indipendente da quello ministeriale, costituito al suo servizio.

Di fatto ciò che il Diritto canonico interviene a normare sono *soltanto* le *modalità specifiche* secondo cui chi nella Chiesa ha *responsabilità e/o potestà* (l'Istituzione nelle sue varie articolazioni ed espressioni) deve predisporre, organizzare e custodire l'*annuncio*, la *testimonianza* e l'*esperienza vitale* del Vangelo all'interno della legittima successione apostolica che custodisce l'*una fides* e l'*unum depositum* consegnati da Cristo ai suoi discepoli.

2.2.1 Prospettiva istituzional-personalista

Ne emerge una struttura dell'Ordinamento canonico basata sulla costante inter-relazione tra *Istituzione* e *persona*, rivolta principalmente all'individuazione del 'soggetto' che agisce nelle differenti attività: a) la Chiesa come tale, anche attraverso una delle sue 'figure' gerarchiche, oppure b) la persona del singolo Fedele (o un gruppo di Fedeli) in quanto destinataria di un'opportunità salvifica gratuitamente messale a disposizione attraverso la Chiesa stessa, al di là di una eventuale responsabilità della Gerarchia.

Una tal concezione del Diritto canonico 'sbilanciato' in chiave comunitario-istituzionale non riduce però l'assoluta centralità del ruolo dei Fedeli e della loro condizione ecclesiale; infatti, anche se il *rilievo assoluto* accordato nella Chiesa alla singola persona non appare come *oggetto diretto* della normativa canonica come tale, questo *rilievo* s'impone tuttavia tanto al Diritto canonico che alla stessa vita ecclesiale –e quindi all'Ordinamento– attraverso il '*valore*' *ontologico e fondativo riconosciuto* –per via teologico-dogmatica e quindi costituzionale– *alla persona stessa*: proprio tale valore, anzi, risulta spesso addirittura *derogatorio* rispetto allo stretto 'sistema legale'. Quando infatti l'osservanza della norma canonica generale può ostacolare il cammino spirituale di un singolo Fedele, allora il Pastore può –o addirittura *deve*– attivarsi per rimuovere gli ostacoli di 'natura umana' che possano risultare di detrimento alla salvezza eterna o alla santità di vita o anche solo al *bonum spiritualis* del singolo Fedele (*dispensatio*).

3. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO CANONICO

3.1 Nascita del concetto

Oltre a porsi ordinariamente fuori del quadro fondativo sin qui delineato, l'individuazione del concetto di DAC non risulta ad oggi immediata anche a causa della forte enfasi che spesso si pone sull'Istituzione della "*Sectio altera*" della Segnatura apostolica (Paolo VI *Regimini Ecclesiae Universae*, del 15 agosto 1967), cui si accompagna l'uso assai limitato del termine "amministrazione/amministrativo" fatto dalla legislazione e dalla dottrina canonica in riferimento alla struttura e funzionalità istituzionale della Chiesa, la quale ha preferito indicare quanto concerne

la ‘potestà esecutiva’ con svariate denominazioni o perifrasi [Labandeira] che, se riescono ad evitare un’impressione di ‘burocrazia’ e ‘statalismo’, rischiano tuttavia di celare la necessità di una corretta funzionalità dell’Ordinamento canonico come tale.

Una significativa linea d’individuazione era già stata offerta da F.J. Urrutia all’inizio degli anni ’60, riconoscendo come *tutto il Diritto positivo ecclesiale che regola la funzione di governo della Chiesa sia sostanzialmente Diritto amministrativo*⁶, anche se non pare possibile nella Chiesa parlare di una vera “Pubblica Amministrazione”; dovendosi pensare a quella ecclesiale come una ‘Amministrazione-Attività’ piuttosto che una ‘Amministrazione-Organo’, e quindi vero ‘soggetto’.

3.2 Individuazione del Diritto amministrativo canonico

Un aiuto significativo può derivare, tuttavia, dalla stessa Costituzione Apostolica di promulgazione del CIC 83, la quale indica come peculiari del Codice quattro finalità che ben corrispondono a quanto illustrato:

- 1) rendere visibile la struttura gerarchica ed organica della Chiesa,
- 2) provvedere all’adeguata organizzazione dell’esercizio delle funzioni ad essa affidate da Cristo, specialmente in riguardo alla sacra potestà e all’amministrazione dei Sacramenti,
- 3) regolare i rapporti scambievoli tra i Fedeli secondo giustizia e carità,
- 4) rafforzare le iniziative comuni per una vita cristiana più perfetta perché la Chiesa sia ogni giorno più adatta ad assolvere la propria missione di salvezza nel mondo.

Ciò evidenzia come l’identità e la consistenza del DAC siano proprio da individuarsi nel *rilievo istituzionale* dell’agire dei Fedeli e nella *referenza potestativa* delle Istituzioni ecclesiali nei confronti dei Fedeli stessi, secondo la precisa formalizzazione giuridica delle diverse situazioni canoniche riguardanti:

- a) i Fedeli in generale nel loro rapporto con la Chiesa, e la Chiesa in rapporto ai singoli Fedeli,
- b) lo *status* canonico dei Fedeli e quanto concerne la loro possibilità di conseguire i frutti di salvezza annessi all’annuncio del Vangelo ed ai mezzi di santificazione correlati,
- c) la corretta modalità di esercizio del *munus regendi* da parte della Gerarchia ecclesiastica che al proprio *ministerium* deve offrire risposte adeguate (Cfr. Cann. 213; 221; 223) osservando per prima le prescrizioni del Diritto (Can. 209 §2; 223).

In questo modo la normativa canonica opera una vera ‘strutturazione’ dell’organismo ecclesiale e delle sue funzioni e relazioni, imponendo anche precise gerarchie e condizioni operative che risaltano per la loro *non-parità* relazionale, visto che ad alcuni soggetti si riconosce la natura di *Organi* dell’Ordinamento e, conseguentemente, l’autoritarierà d’azione o ‘potestà’. Ciò rende possibile l’individuazione –sotto il profilo strettamente giuridico– di un vero DAC, poiché ne sussistono i presupposti costitutivi:

- 1- *individuazione di più ‘poteri’ all’interno dell’Ordinamento;*
- 2- *vigenza sostanziale del ‘principio di legalità’ e conseguente primato della Legge;*

⁶ F.J. URRUTIA, *El campo administrativo en la actividad de la Iglesia*, in: *Revista española de Derecho canónico*, XVII (1962), 647.

3- modalità di rapporto tra i diversi soggetti giuridici secondo regole e mezzi diversi dal Diritto dei privati [Sandulli].

La validità e plausibilità di quanto sin qui prospettato trova conferma nella sua conciliabilità col principio comunionale che informa la Chiesa del Vaticano II; in quest'ottica, anzi, si potrebbe addirittura leggere il DAC come *la giusta risposta strumentale alla necessità di agire sempre per l'edificazione della Chiesa* e mai a suo detrimento, facendo del DAC *il primo e più efficace strumento –umano– di conservazione della communio*. Per di più, la *communio* –intesa come corresponsabilità (*cum-munus*)– potrebbe esprimersi pienamente nella plasticità del Diritto amministrativo, il quale cerca in ogni circostanza ‘come’ meglio agire perché l'Istituzione ecclesiale non sia una ‘gabbia’ che rinchioda, ma una ‘struttura’ che ‘supporta’ l'azione dello Spirito nella Chiesa e nel mondo.

3.3 *Lo studio del Diritto amministrativo canonico*

Di conseguenza il DAC –come ‘materia’ canonistica– diventa l'insieme delle norme che guidano la *corretta modalità di esercizio del proprio ruolo ecclesiale* (personale o istituzionale); mentre la Disciplina accademica denominata “*Diritto amministrativo canonico*” si concretizza nella Teoria sistematica *dell'efficacia⁷ dell'agire giuridico ecclesiale*.

L'unitarietà di tale approccio permette di ‘contenere’ sia il ‘momento costruttivo’ della corretta azione dei Fedeli, quanto quello ‘patologico’, in vista della possibile correzione degli interventi inefficaci, in un'ottica che rimane comunque di concreto perseguimento dello stesso fine ecclesiale.

È questo il peculiare approccio teoretico, sistematico e pratico, offerto dal “Piano degli studi” canonistici della Pontificia Università Lateranense, che contempla due Corsi di Diritto amministrativo canonico ‘teoretico’, uno di Prassi amministrativa ed uno di Prassi giudiziale, oltre ad orientare nella stessa direzione la maggior parte della proposta formativa.

4. IL METODO

Il vero problema del DAC però –ed anche la vera sfida– è il *metodo*: è questo, infatti, il ‘cuore’ della scientificità... Solo chi riuscirà a proporre un *metodo realmente efficace* dal punto di vista *operativo* potrà credere di aver trovato la strada giusta nell'individuazione e teorizzazione del DAC.

È quanto proviamo a proporre in questa occasione, con discreta certezza quanto ai singoli elementi tecnici, ma senza pretese di definitività circa il loro miglior coordinamento.

Si tratta, concretamente, di mettere a punto una *metodica operativa* che guidi alla corretta individuazione, articolazione, sistematizzazione e realizzazione dell'agire giuridico dei Fedeli, a seconda dello *status* e dei *munera/officia* esercitati nella Chiesa, affinché quanto appartiene alla corretta vita ecclesiale le sia dato con ragionevole certezza ed affidabilità nel vissuto quotidiano di ciascun Fedele e comunità di fede (= *efficacia pastorale*). Tale *metodica operativa*, tuttavia,

⁷ Intendendo con essa la possibilità effettiva di raggiungere l'obiettivo prefissato dal suo autore.

dev'essere anche in grado di far fronte con altrettanta precisione all'eventuale 'mancata-
efficacia' (*patologia*) che dovesse caratterizzare –per i motivi più diversi– tale agire.

La *concreta operatività* che s'intende perseguire suggerisce di adottare –come 'metodo'– quan-
to prospettato da B. Lonergan: «uno schema normativo di operazioni ricorrenti e connesse tra
di loro che danno risultati cumulativi e progressivi»⁸; non si tratta, però, di una sorta di 'calco-
latrice' a cui basti passare dei dati per ottenerne un risultato certo ed inconfutabile, ma piuttosto
di un aiuto perché, dopo aver capito di quali *azioni ecclesiali* si tratta (qualificazione giuridico-
canonica), sia possibile anche giudicare e decidere quale esito assegnar loro... tanto più se si
tratta di persone (della loro vita e della loro dimensione spirituale) e non di cose soltanto.

La *metodica operativa* che risponde efficacemente alle necessità –unitarie, positive ed operati-
ve– del DAC sin qui illustrate potrebbe venir definita 'costruttiva' ed articolarsi in due fasi:

- 1) l'applicazione di alcune '*tecniche analitiche*,
- 2) l'applicazione di alcuni '*criteri valutativi della c.d. prassi*.

4.1 Le Tecniche analitiche

Se il 'metodo' consiste nell'*applicazione rigorosa ed incrementale di procedimenti che offrano
risultati progressivi e cumulativi*, tali 'procedimenti' nel *metodo costruttivo* sono riconducibili
a tre 'tecniche': *analisi qualitativa, sintassi relazionale, strutturazione procedimentale*.

4.1.1 L'Analisi qualitativa

Si tratta di eseguire una descrizione approfondita e sistematica di tutti gli 'elementi' che entra-
no in gioco: *atti, soggetti, oggetti e norme*, in modo da poterli identificare con precisione ed at-
tribuir loro le corrette caratteristiche funzionali ed operative indicate dall'Ordinamento.

- A - Per *atti* s'intendono quelle 'azioni' poste –o da porsi– dalle persone (fisiche o giuridiche)
all'interno dello svolgersi della vita ecclesiale che intervengono a modificare assetti ed equi-
libri relazionali istituzionalmente rilevanti, condizionando così il vissuto ecclesiale;
- B - per *soggetti* s'intendono coloro che agiscono: le persone (fisiche o giuridiche), gli Organi-
smi ed Uffici, coloro, cioè, che –sia a titolo personale che di pubblico Ufficio– intervengono
nelle diverse vicende, compiendo o subendo azioni di vario tipo;
- C - per *oggetti* s'intendono le 'cose' (*res*) che entrano nella considerazione dell'agire dei sog-
getti; può trattarsi tanto di cose 'materiali', che 'immateriali';
- D - per *norme* s'intendono le disposizioni di qualunque natura, estensione, tipologia e portata
concretamente vigenti all'interno dell'Ordinamento canonico a riguardo degli atti, soggetti
ed oggetti cui ci si riferisca.

4.1.2 La Sintassi relazionale

Si tratta della esplicitazione delle relazioni giuridiche ed operative che intercorrono tra i diversi
soggetti ed oggetti cui fanno capo le differenti 'azioni'. È solo la corretta relazione *ad normam
Iuris* che rende efficaci le interazioni tra soggetti ed oggetti configurando l'efficace atto giuri-
dico ecclesiale (fisiologia), in caso contrario la concreta inefficacia dell'atto (patologia) dovrà

⁸ B. LONERGAN, *Il metodo in Teologia*, Roma, 2001, 34.

esser fatta risaltare proprio nella non corretta relazionalità tra soggetti ed oggetti –e norme– in esso implicati; in vista della ‘correzione’ di tali relazionalità.

4.1.3 La strutturazione procedimentale

Si tratta di delineare quali ‘azioni’ concrete porre in atto per ottenere il risultato prefissato, tenendo conto che il vivere non si accontenta della pura ‘effettività’, ma chiede che si agisca all’interno di una ‘cornice istituzionale’ che tuteli, almeno in linea di principio, tutti i diversi elementi che entrano in gioco, dandone pacifica certezza ai contemporanei e lasciandone traccia sufficiente per i posteri.

4.1.4 Il metodo ri-costruttivo

L’*iter* indicato in ottica costruttiva vale anche per cercare le ‘cause’ della eventuale inefficacia degli stessi atti; si dovrà tuttavia applicare una *diversa successione* delle tecniche analitiche *invertendo le prime due* e partendo dalla sintassi relazionale.

Di fatto davanti ad un atto giuridico manifestatosi inefficace occorre dapprima rendersi conto di come stiano le cose (chi ha fatto, che cosa, come), solo in seguito si potranno analizzare minutamente azioni, soggetti ed oggetti (*status*), norme, per cogliere in che cosa qualcuno si sia discostato dalle proprie caratteristiche/prerogative/attribuzioni causando in tal modo l’inefficacia riscontrata. La strutturazione procedimentale rimarrà comunque l’ultima analisi da eseguire verificandone le incongruenze rispetto al corretto *iter* che sarebbe stato necessario seguire.

4.2 I criteri di prassi amministrativa

La prassi dei Dicasteri della Curia romana (e non solo) suggerisce di adottare anche quattro ‘criteri valutativi’ che intervengono generalmente a strutturare la ri-costruzione degli atti giuridici ecclesiali (patologia): sono ‘punti di vista’ trasversali e cumulativi che permettono d’individuare e verificare l’adeguatezza degli ‘elementi’ in gioco: sono le ‘valutazioni’ [a] *in Iure*, [b] *in facta*, [c] *in decernendo*, [d] *in procedendo*.

4.2.1 Valutazione *in Iure*

Si tratta di “*dare nomen Iuris*”, non essendo mai ipotizzabile una connessione ‘in presa diretta’ tra eventi e norme; è la ricerca delle c.d. *fattispecie*, in risposta alla domanda sul “*quid Iuris*” degli eventi stessi. Senza questo passaggio sarebbe impossibile giungere a qualsiasi conclusione di corretta portata giuridica, mentre un errore a questo livello avrebbe immediate conseguenze sulla valutazione *in decernendo*, compromettendo radicalmente i ‘contenuti’ dell’atto in oggetto.

4.2.2 Valutazione *in facta*

Individuate le *fattispecie* coinvolte, bisogna ‘scomporre’ gli eventi o le situazioni riportando ciascun elemento dell’agire al corrispondente elemento normativo per ‘commisurarne’ la rispondenza, l’adeguatezza e la portata, e prepararsi ad emettere il giudizio di merito. Entrano ora in considerazione anche le ‘circostanze’ di persone, luoghi o cose, che caratterizzano, circoscrivono e modellano ciascun ‘caso’ facendone un *quid unicum* ed imponendo la necessità di attribuire a ciascun ‘elemento’ un appropriato valore giuridico.

4.2.3 Valutazione *in decernendo*

Questa fase consiste nella valutazione della ‘portata’ (assoluta e/o relativa) dei fatti/atti in questione rispetto alle norme che vengano loro applicate; si valuta e decide della *gravità, necessità o utilità* degli atti posti o da porre; si valutano allo stesso tempo le ragionevoli e prevedibili *conseguenze* delle scelte che si dovrebbero/vorrebbero adottare; si sceglie il Procedimento concreto (o la Procedura) da applicare... ma, soprattutto, si decide –motivatamente– se procedere oppure no.

È a questo livello che si pongono anche le questioni relative alla *responsabilità* dell’agire ecclesiale; l’inevitabile discrezionalità ed apprezzamento personale degli eventi e delle circostanze potrebbe aver ricadute di espressa portata giuridica (responsabilità) specificamente ‘valutati’ dall’Ordinamento a carico dei loro autori.

4.2.4 Valutazione *in procedendo*

Le norme implicate dalle fattispecie prese in considerazione per l’agire giuridico stabiliscono spesso il Procedimento –almeno sommario– da seguire per il conseguimento dei risultati giuridici prefissati; rilevano in particolare le formalità legate ai *modi e tempi* di notifica degli atti, alle consultazioni di Consigli per ottenerne i necessari pareri o consensi, al coinvolgimento degli interessati e destinatari. Proprio la non osservanza del corretto *iter* preparatorio ed applicativo delle decisioni è sovente causa di questioni circa la stessa sostanza degli atti, la cui ‘irritualità’ spesso è solo il sintomo più evidente della ‘debolezza’ intrinseca degli atti che risultano inefficaci.

4.3 Rilettura della *patologia amministrativa*

La finalità/natura missionaria della compagine ecclesiale, il suo principio aggregativo comunitario, il suo governo come corresponsabilità e discernimento, il bilanciamento tra l’istanza istituzionale e quella personalistica, offrono la possibilità d’impostare in modo radicalmente nuovo, per quanto non meno efficace, la gestione della c.d. *patologia dell’agire giuridico ecclesiale*.

Si tratta, in effetti, di riconoscere nell’*in-efficacia dell’agire giuridico ecclesiale* non tanto la *violazione di norme oggettive* o di *diritti soggettivi* quanto piuttosto di prendere atto della *non corrispondenza tra agire giuridico e realtà concreta*, dovuta ad una non sufficiente considerazione di tutti e ciascuno gli elementi (soggetti, oggetti, circostanze) coinvolti. Nella Chiesa un tal genere di problematiche non può essere immediatamente indirizzato nell’alveo contenzioso, favorendo la contrapposizione di ‘diritti’ ed ‘interessi’ anziché la risposta possibile alle concrete necessità delle persone (singole) o dell’Istituzione come tale nel perseguimento dello scopo/meta comune.

È in questa prospettiva che i pochissimi elementi di Procedura amministrativa offerti dai Codici muovono con decisione –ad un primo livello– nella linea dell’*autotutela* e della *conciliazione*, mirando ad ottenere –attraverso un adeguato *confronto formalizzato*– una realizzazione efficace della volontà/istanza originaria, tanto del Fedele che dell’Istituzione: così accade nella fase della c.d. *remonstratio*. Lo stesso *ricorso gerarchico* –secondo livello d’intervento– non esce da questa sostanziale impostazione appellandosi, semplicemente, ad autorità superiore ma competente nel merito per materia e giurisdizione. L’espletamento delle prime due fasi della Procedura (*remonstratio* e ricorso gerarchico) può convenientemente essere inquadrato come “*verifica*

a posteriori dell'inefficacia dell'agire giuridico” proprio attraverso il coinvolgimento anche formale di un soggetto intensamente coinvolto qual è il destinatario, e precedentemente trascurato nelle proprie ragioni. Gli apporti del *metodo costruttivo* anche in queste fasi appaiono decisivi per delineare correttamente tutti gli elementi coinvolti e le loro reciproche relazioni, permettendo la *ri-costruzione* dell'atto/agire giuridico in questione per una reale efficacia di quanto posto in essere.

Sarà soltanto il terzo livello ad assumere le coordinate del *vero contenzioso* (giudiziale), quando ci si rivolgerà al Giudice (terzo per antonomasia) chiedendogli di riconoscere e definire il reale *status quæstionis* della situazione, pronunciando il Diritto tra le parti secondo quanto strettamente disposto dalla Legge. Tale intervento del “Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica” riguarderà tuttavia la *sola* legittimità d'azione delle parti e non il *merito* della vicenda, in modo che la sua chiusura definitiva non appaia come espresso ‘giudizio’ nei confronti del Vescovo (o Superiore ecclesiastico in genere) e delle sue motivazioni, ma soltanto il *ristabilimento* del necessario *equilibrio ecclesiale*.

La doppia applicabilità del ‘metodo costruttivo/ri-costruttivo’ così delineato permette ai due ‘rami’ dell'attività amministrativa canonica di trovarsi in continuità e corrispondenza tanto nella *ordinaria ‘costruzione’* di un *efficace* agire ecclesiale, che nella sua *straordinaria ‘ri-costruzione’* in caso di inefficacia/patologia, offrendo unitarietà all'attività amministrativa, che finisce così per concentrarsi su di un unico ‘oggetto’: l'*agire ecclesiale*. In tal senso anche gli operatori ‘tecnici’ del DAC possono acquisire una corretta mentalità che li tuteli sia da una visione ingiustificatamente ‘contenziosa’ che da una semplicemente ‘prassistica’ della loro attività.

Se la sfida sia stata efficacemente affrontata, e con quale esito, lo deciderà la riflessione dei prossimi anni ...insieme alla Vostra preziosa benevolenza.