

**LA COMUNICAZIONE ALL'INTERNO DELLE ISTITUZIONI ECCLESIASTICHE:
PRENDERE LE DECISIONI, SPIEGARE LE PROPRIE RAGIONI**

S.E.R. Mons. Juan Ignacio Arrieta
Roma, 17 Aprile 2012

Questo mio intervento intende offrire alcune considerazioni su come vengono prese le decisioni all'interno delle istituzioni ecclesiastiche. Le mie saranno idee abbastanza generali, fondate su quanto stabilito dai documenti normativi della Chiesa nonché sull'esperienza pratica di governo.

Vorrei premettere, innanzitutto, che questo non è un argomento che sia stato analizzato nello specifico¹. Se da un lato sono numerosi gli studi, soprattutto in ambito aziendale, su come si arrivi a prendere decisioni, nello specifico ambito della Chiesa questa riflessione non c'è, quantunque non manchino contributi collaterali, sulla motivazione degli atti, per esempio, sulla previa consultazione alle persone od agli organi interessati, o sull'atteggiamento che occorre avere nel prendere decisioni, ecc.²

Il mio proposito adesso, tenendo conto di quelli che credo siano i vostri interessi come comunicatori, non è quello di approfondire l'argomento dal punto di vista tecnico, bensì piuttosto quello d'allargare il più possibile l'ambito e la diversità di situazioni a cui la problematica decisionale si può applicare nella Chiesa, cercando di tratteggiare alcune delle più spiccate caratteristiche, problematiche e limiti che le sono proprie.

1.- Caratteristiche e modalità delle decisioni negli enti della Chiesa

Per analizzare l'argomento occorrerebbe, per prima cosa, riflettere su quale sia la specificità delle istituzioni ecclesiastiche che ne caratterizzi in modo peculiare le decisioni, e le distingua da quelle provenienti da altre entità. Non vorrei soffermarmi adesso su questo aspetto più astratto della questione, ma non c'è dubbio che occorra tenerlo sempre presente. Detta peculiarità è certamente legata alla natura stessa dell'istituzione ecclesiastica ed al tipo di vincoli spirituali sui quali fonda i propri rapporti, dando ragione del caratteristico contenuto delle decisioni, delle loro motivazioni, ma anche della forza cogente che dietro ad

¹ Cfr. J.I. ARRIETA, *Considerazioni sull'esercizio della Funzione pubblica ecclesiastica*, in "Valeat aequitas", Katowice 2000, pp. 39-52.

² In argomento possono vedersi i vari contributi raccolti nel volume *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, (J.I. Arrieta dir.), Venezia 2008. Per una efficace e ordinata presentazione, vedi il volume di J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2001.

esse c'è: l'autorità ecclesiastica e la giurisdizione della Chiesa. Inoltre, e per lo stesso motivo, alla condotta delle istituzioni ecclesiastiche, alle relative decisioni di governo, viene anche chiesta un'esemplare coerenza con gli insegnamenti che la Chiesa stessa proclama.

Tutti questi sono aspetti che inquadrano certamente l'argomento; ma in questa sede vorrei dare un taglio più pratico al mio intervento, considerando acquisite le precedenti premesse.

Come vengono prese le decisioni nelle istituzioni ecclesiastiche? Questa sarebbe la prima domanda da porsi; ed è chiaro che ad essa si possa dare solo una risposta generale, perché vi sono diverse condizioni di cui tener conto. Vediamone alcune.

a) La natura organizzativa dell'ente.

V'è da tener conto, innanzitutto, fatto della necessità che ogni istituzione prenda le proprie decisioni d'accordo con la propria natura organizzativa. Di conseguenza, essendo diversi i tipi di entità ecclesiastiche, saranno necessariamente differenti le risposte. E' differente, ad esempio, il modo di giungere ad una decisione in una Diocesi, in una Università Pontificia o una Scuola cattolica, in una Congregazione Religiosa, o in una Associazione di fedeli, oppure in una Fondazione³.

Ognuna di queste entità ha caratteristiche proprie, per natura e per organizzazione, sicché il meccanismo per adottare risoluzioni sarà diverso. Ognuna ha i propri Statuti, ove vengono indicati quali siano i centri decisionali ed illustrate le procedure di decisione. In alcuni casi gli Statuti possono essere particolarmente dettagliati per quanto riguarda "chi" e "come" adottare le decisioni, anche perché le responsabilità affidate ad ognuno di questi enti nella vita della Chiesa sono diverse e, al loro interno, le responsabilità decisionali vengono distribuite anche in maniera differente.

Ognuna di queste entità, soprattutto, ha interessi propri, ed i meccanismi decisionali tengono conto di tali interessi da promuovere e da proteggere. Mentre una entità accademica, per esempio, dà particolare attenzione alla qualità scientifica dei docenti. e fa le promozioni sulla valutazione dei "curricula"⁴ da parte del Senato accademico, in un Istituto religioso risulta

³ Cfr. su questo J.I. ARRIETA, *Diritto dell'Organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, pp. 17 ss., 101 ss.

⁴ Vedi, per es., GIOVANNI PAOLO II, cost. ap. *Sapientia cristiana*, del 15 aprile 1979, AAS 71 (1979) 469-499, art. 28, sulla promozione dei docenti agli ordini superiori.

prioritario, invece, proteggere l'identità del proprio carisma, soprattutto in un Capitolo generale, nei confronti di situazioni nuove che possano verificarsi⁵.

b) Individuazione dell'organo decisionale negli enti complessi

Alcuni enti, per di più, hanno una complessità organizzativa maggiore di altri. I cosiddetti enti "di curia", organizzati in dipartimenti di natura varia coordinati da una istanza centrale, sullo stile della Curia romana o di una Conferenza episcopale, pongono anzitutto il problema dell'identificazione dell'organo che deve prendere le decisioni, in funzione della materia (clero, sacramenti, associazioni), o del livello e grado di rilevanza della decisione stessa⁶.

La concessione d'una dispensa riservata alla Santa Sede è di competenza di un Dicastero o di un altro in ragione della materia (e degli altri fattori per determinare la competenza), e all'interno del Dicastero al tipo d'organo od ufficio – il Congresso, il Prefetto, la Plenaria, ecc. – che venga stabilito. L'approvazione d'una Associazione nazionale di fedeli è di competenza, per esempio, alla Conferenza episcopale secondo il Codice⁷, ma è poi lo Statuto della Conferenza stessa e il proprio Regolamento a dirne che sarà non già la Plenaria di tutti i vescovi del Paese, bensì la Commissione permanente o il Comitato esecutivo (per generale delega del plenum, se volete), a dover dare detta approvazione⁸.

Tutto questo processo è quello che si chiama "individuazione dell'organo", ovvero delle persone concrete che devono adottare una decisione per conto della Curia, dell'Università o della Conferenza.

c) La rilevanza delle decisioni e la riserva

Secondo anche la loro rilevanza, le decisioni possono essere ordinarie, o correnti, e straordinarie. Le modalità decisionali per le prime sono semplici, invece le decisioni straordinarie richiedono interventi e consultazioni particolari, che a volte sono vincolanti per la decisione finale, e certamente prolungano l'intero processo.

⁵ Cfr. can. 631 CIC. Su questo, vedi F.G. MORRISSEY, *Comentario ai cann. 631-633*, in ComEx II/2, Pamplona³ 2002, pp. 1585-1594.

⁶ Su questo vedi J.I. ARRIETA, *Diritto dell'Organizzazione ecclesiastica*, cit. pp. 109-110.

⁷ Cfr. can. 312 § 1, 2° CIC; vedi L.F. NAVARRO, *Comentario al can. 312*, in ComEx II/1, Pamplona³ 2002, pp. 473-478.

⁸ Cfr. per es. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Statuti* del 19 ottobre 1998, "Notiziario CEI" 1998, pp. 273-301, art 23, u).

In questo campo, inoltre, vi sono nella Chiesa, a tutti i livelli, decisioni *riservate* all'istanza superiore, alla Santa Sede o addirittura al Papa. L'art. 18 della cost. ap. *Pastor Bonus* ordina che “devono essere sottoposte all'approvazione del Sommo Pontefice le decisioni di maggiore importanza, ad eccezione di quelle per le quali sono state attribuite ai Capi dei Dicasteri speciali facoltà”⁹.

A livello di diocesi, poi, anche se la regola generale prevede che il Vescovo sia competente per tutto ciò che occorre, alcune materie gli sono state specificamente sottratte e appartengono alla Santa Sede¹⁰. A partire dal 2001, per esempio, un certo numero di reati penali, detti più gravi, non appartengono più alla competenza dei Vescovi o Superiori religiosi, ma sono demandati alla giurisdizione della Dottrina della Fede: sono materie riservate.

Ma lo stesso accade in altri ambiti; per conferire il dottorato *honoris causa* in una Università cattolica, difatti, occorre ordinariamente il benestare della Congregazione per l'Educazione cattolica, e parimenti per alienare un bene della diocesi o di un istituto religioso, a partire da una certa somma – che in Italia è di un milione di euro¹¹ – occorre la licenza della Santa Sede, data nel primo caso dalla Congregazione per il Clero e nell'altro da quella per i Religiosi.

d) Esigenza di consultazioni e allungamento del processo decisionale

Oltre alle materie la cui decisione è riservata alla superiore istanza, infine, vi sono anche argomenti di particolare rilievo in cui occorra confrontare la decisione con un organo consultivo. Il fenomeno è presente anche a tutti i livelli. Nella diocesi, il Vescovo non può adottare da solo determinate decisioni – per es. erigere una nuova parrocchia – senza discuterne previamente col suo Consiglio presbiterale. Lo stesso accade, secondo quanto stabiliscono gli Statuti, per determinate decisioni in un'Associazione od una Congregazione religiosa, ed anche a livello di Curia romana. L'art. 26 § 1 della cost. ap. *Pastor Bonus*, che regola l'organizzazione della Curia, stabilisce, per esempio, di favorire “frequenti rapporti con le Chiese particolari e con gli organismi di Vescovi (Conferenze o Sinodo episcopali), chiedendo il loro parere quando si tratta di preparare documenti di rilevante importanza, aventi carattere generale”.

⁹ Cfr. GIOVANNI PAOLO II, cost. ap. *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988, AAS 80 (1988) 841-930.

¹⁰ Cfr. can. 381 CIC. Vedi anche A. DE LA HERA, *Comentario al can. 381*, in ComEx II/1, Pamplona³ 2002, pp. 733-740.

¹¹ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Delibera n° 20*, novembre 1998, Notiziario CEI 1999, p. 92; cfr. can. 1292 § 1 CIC; su questo vedi J. MANTECÓN, *Comentario al can. 1292*, in ComEx IV/1, Pamplona³ 2002, pp. 157-160.

La complessità della questione, dunque, allarga le procedure decisionali, determina l'intervento in posizione consultiva ed anche determinativa di altre istanze e, in definitiva, rende più lenta la decisione e la condiziona¹². Allo stesso tempo, poi, l'ampliamento delle procedure comporta l'impiego di successivi schemi di uno stesso documento, il bisogno di integrarlo con i contributi dei singoli consultati e l'intervento di nuove persone di staff.

Il nostro Pontificio Consiglio, per esempio, avviò per indicazione del Santo Padre un processo di revisione del Libro VI del Codice sul Diritto penale¹³. Per due anni ha lavorato in successive riunioni una decina di specialisti; poi sono intervenuti una quarantina di canonisti di tutto il mondo, sul cui contributo è stato preparato uno Schema di nuovo Libro VI inviato alle Conferenze episcopali e Facoltà prima dello estate del 2011: ai primi del mese di marzo di questo anno scadeva il termine dato loro per consegnare osservazioni, che adesso si stanno finendo di sintetizzare ed organizzare per preparare la seguente fase di lavoro.

Nel processo decisionale, infatti, soprattutto se complesso, i tempi sono lunghi. Si pensi, per esempio, che l'assemblea generale di una Conferenza episcopale che dovesse discutere una determinata questione si raduna, di solito, non più di due volte all'anno. Questo è il caso, ad es. di quella italiana¹⁴, ma anche di quasi tutte le Conferenze numericamente grandi.

e) Il contenuto della decisione

Un'altra peculiare caratteristica delle decisioni delle istituzioni ecclesiastiche riguarda la forte dimensione spirituale delle motivazioni o del contenuto delle decisioni, e quindi la singolare componente pastorale e di valori spirituali ed etici che in questi casi accompagnano il processo deliberativo della ragione per adottare una data risoluzione¹⁵.

Ciò non accade, com'è ovvio, con tutte le decisioni, ed in alcune concrete istituzioni, per loro natura, la componente pastorale risulta ovviamente minore, come, ad es., in una Università od una Associazione di fedeli.

¹² Vedi su questo J.I. ARRIETA, *L'attività consultiva nell'amministrazione ecclesiastica di governo*, in "Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa", (J.I. Arrieta dir.), Venezia 2008, pp. 133-152.

¹³ Cfr. PONTIFICIUM CONSILIIUM DE LEGUM TEXTIBUS, *Schema recognitionis Libri VI Codicis Iuris Canonici (Reservatum)*, Typis Vaticanis, 2011.

¹⁴ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Statuti*, cit. art.10.

¹⁵ Cfr. CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio Apostolorum successores*, sul ministero pastorale dei Vescovi, del 22 febbraio 2004, nn. 52 e 69. Vedi su questo B. Serra, *L'equità quale criterio funzionale alla prudentia iuris nella formazione dell'atto amministrativo discrezionale*, in "Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa", (J.I. Arrieta dir.), Venezia 2008, pp. 45-78.

Esistono, perciò, decisioni che sembra possano essere capite e adottate anche a prescindere dall'elemento spirituale. Gli atti patrimoniali, per esempio, sono sottoposti a regole finanziarie e di mercato comuni alla vita economica. Ma anche dette scelte sono necessariamente sottoposte ad una più alta motivazione, quali appunto sono i fini istituzionali della Chiesa, ai quali detti beni sono vincolati come segnala il can. 1254 CIC: il culto, il sostentamento del clero, e le opere di apostolato ed aiuto ai poveri. Dette finalità forniscono, in ultima istanza, i parametri conformemente ai quali valutare l'opportunità di un atto patrimoniale di amministrazione straordinaria¹⁶.

In altri casi, invece, la componente spirituale o pastorale ha una maggiore entità, e ciò necessariamente comporta di dover riconoscere a chi ha la responsabilità della decisione una discrezionalità ed autonomia, nella valutazione di circostanze e scelte, che spesso risultano difficilmente comunicabili. Solo partecipando in ugual misura ai componenti e valori che accompagnano la ragione sarà possibile riuscire a capirla per intero.

2.- Le componenti soggettive del processo decisionale

Qualunque processo decisionale richiede il concorso di diversi soggetti, che agiscono in posizione e con responsabilità diverse. In molte occasioni queste responsabilità vengono stabilite tassativamente dalla legge nella costituzione di determinati uffici; ma, accanto a questa, che potremmo chiamare "organizzazione formale", nella Chiesa non possiamo ignorare l'esistenza parimenti di una "organizzazione informale", che di fatto agisce e condiziona le decisioni, e non necessariamente in maniera illegittima. Il prestigio o l'esperienza personale, per esempio, contano in ogni processo decisionale, ed anche nella Chiesa, come conta la conoscenza delle persone o il credito da queste acquistato per la veracità o la obiettività dei loro analisi.

Al di là di ciò, tuttavia, nei processi decisionali ecclesiali possiamo, in termini generali, individuare tre soggetti intervenenti: a) il soggetto che deve adottare la decisione, b) l'organo col quale deve confrontarsi, c) il doveroso vincolo di comunione che lega il Pastore ai propri colleghi nel ministero: un fattore tipico della Chiesa, quest'ultimo, che l'ultimo Concilio Ecumenico ha saputo mettere in risalto.

¹⁶ A proposito degli atti di amministrazione straordinaria, si veda la trattazione di J.P. SCHOUPE, *Derecho Patrimonial canónico*, Pamplona 2007, pp. 154-188.

E' ovvio che questo schema non è riproducibile allo stesso modo in tutte le istituzioni ecclesiastiche. Ma in un modo o nell'altro troviamo quasi sempre – anche in una Università o in un Istituto religioso - la presenza di questi tre termini soggettivi implicati.

a) Il soggetto della decisione

Il soggetto che deve prendere una decisione per conto di un istituto ecclesiastico talvolta sarà una persona fisica, il titolare di un ufficio – il Vescovo, il Prefetto di un Dicastero , allorché in altre occasioni sarà un collegio di persone: un tribunale, la permanente di una Conferenza episcopale, il Congresso di un Dicastero, ecc. In questo secondo caso, se si tratta di un collegio, conta molto quale sia la natura del collegio, giacché spesso accade che l'opinione dei singoli non valgano allo stesso modo nel prendere delle decisioni.

Anche se nulla c'è scritto in proposito, non c'è dubbio che, per ragioni formali o informali, nel Congresso di un Dicastero non conta allo stesso modo il parere del Prefetto o quello di un ufficiale. Nella Segnatura della Penitenzieria apostolica, invece, il Penitenziere Maggiore è tenuto ad ascoltare i pareri dei sei Prelati consiglieri, ma alla fine è lui personalmente chi prende la decisione. Lo stesso capita col Prefetto della Segnatura Apostolica nel Congresso del Tribunale. In una Permanente di una Conferenza di Vescovi o una Plenaria di un Dicastero, invece, quando occorre votare, normalmente si decide a maggioranza¹⁷.

Nei tribunali capita inoltre una questione singolare. La Rota Romana, per esempio, giudica in turni di tre giudici, e la Sentenza finale porta il nome del Relatore a cui era stata affidata la causa¹⁸. Non risulta infrequente, in questi casi, che il parere del Relatore sul problema sia messo in minoranza quando si radunano i tre per definire la questione, e che, di conseguenza, questi debba redigere la motivazione di una sentenza con argomenti che non condivide personalmente. Questo accade perché, in questi casi, il giudizio è affidato al collegio e non ai singoli membri che lo compongono.

Nella generalità delle situazioni, tuttavia, lo schema è differente: la decisione è affidata ad un soggetto personale, il Vescovo è il caso tipico a livello di diocesi, e lui risponde della disposizione da adottare.

¹⁷ Cfr. J.I. ARRIETA, *La "Legge propria" della Segnatura apostolica*, in "In charitate iustitia", Rivista giuridica del Tribunale ecclesiastico Regionale Calabro, XVII, 2009, pp. 33-54; vedi *Lex propria* del S.T. della Segnatura apostolica art. 6, promulgata da Benedetto XVI, col motu pr. *Antiqua ordinazione*, del 21 agosto 2008, AAS 100 (2008) 513-538.

¹⁸ Cfr. *Normae Romanae Rotae* del 18 aprile 1994, AAS 86 (1994) 508-540, art. 18.

In questi casi, il Vescovo è il Pastore messo a capo di una comunità che, per volontà di Cristo, è strutturata in modo gerarchico. Anche se non è l'unico soggetto della comunità diocesana, e con lui collabora un presbiterio e ha un intero Popolo di fedeli per realizzare la Chiesa in quel luogo, solo al Vescovo spettano le funzioni apicali di direzione e di governo, tipiche del *munus episcopale*. Lo stesso capita col Papa a livello di Chiesa universale. Perciò, nella diocesi, il Vescovo – sia dal punto di vista ecclesiale che morale – assume una responsabilità che è personale rispetto alle decisioni assegnategli per ufficio, che non può né riversare su altri, né tantomeno illudersi di poter evitare trasferendola, per esempio, ad un organismo collegiale, che potrebbe risultare, diciamo, più democratico.

Nella Diocesi il Vescovo non è l'unico a prendere decisioni: vi sono i suoi Vicari, che il Diritto chiama "Ordinari", i quali possono adottare alcune decisioni tipiche del Vescovo, come ad es. concedere dispense, dare facoltà, realizzare determinati atti giuridici, determinate nomine, ecc. Vi sono tante altre decisioni che il Vescovo può, ovviamente, delegare¹⁹. Ma in tutti questi casi, si tratti di Vicari o di delegati, la loro capacità decisionale dipende da quello che il Vescovo affida loro, e, in ultima istanza, al Vescovo spetta anche il controllo ultimo sul loro operato.

Mutatis mutandis ciò che si è detto del Vescovo serve anche per quegli altri uffici personali che nelle istituzioni ecclesiastiche abbiano assegnati ruoli di guida e di direzione di comunità cristiane gerarchiche (cioè guidate da membri della gerarchia ecclesiastica), di associazioni di fedeli o di organismi ecclesiali, come una Curia od una Assemblea episcopale.

b) Il confronto con istanze collegiali

Il secondo elemento soggettivo nel prendere decisioni è il Consiglio, o i vari tipi di organismi collettivi, con cui il responsabile personale alla guida d'una entità deve confrontarsi²⁰.

Normalmente il confronto deve aver luogo a proposito di decisioni di maggiore entità, poiché la gestione ordinaria è lasciata all'organo personale di direzione. Quali siano i suddetti casi è normalmente stabilito dal Diritto comune e dagli Statuti, e può avvenire che in funzione del tipo di provvedimento da adottare l'organo collegiale di confronto sia differente. Per le

¹⁹ Cfr. cann. 475 ss. CIC. Vedi su questo A. VIANA, *Comentario al can. 475*, in *ComEx II/2*, Pamplona³ 2002, pp. 1056-1062.

²⁰ Cfr. J.I. ARRIETA, *El Colegio de consultores y el consejo presbiteral*, in "La Curia Diocesana. La función consultiva. Actas del IV Simposio sobre la Curia Diocesana", Salamanca 5-7 febrero 2002, Salamanca, 2002, pp. 115, 144

questioni economiche, nella diocesi, ad esempio, il Vescovo si confronta col Collegio di consultori o col Collegio per gli Affari economici, mentre per le questioni ministeriali si confronta col Consiglio presbiterale.

Risulta di capitale importanza, in questi casi, conoscere a quale titolo ed in quale posizione intervenga l'organo collegiale nel prendere decisioni. La posizione di questi organismi collegiali di confronto è, di norma, solo di natura consultiva, e la richiesta del loro parere è a volte facoltativa, lasciata cioè alla valutazione del Vescovo o dell'autorità, mentre in altre occasioni viene obbligatoriamente richiesta dalla legge. Per erigere o sopprimere una parrocchia, ad esempio, il Vescovo deve ascoltare il Consiglio presbiterale²¹. Vi sono addirittura casi in cui il parere del collegio consultato è vincolante, nel senso che ottenere il suo assenso è condizione per poter adottare una decisione. Sono casi assai limitati e ben determinati: per es., al Vescovo occorre il parere positivo del Collegio di consultori e del Consiglio diocesano per gli Affari Economici per la vendita di beni d'una certa entità e per realizzare atti di amministrazione straordinaria (can. 1291 § 1 CIC). Ma neanche in questi casi cambia il ruolo e la posizione consultiva dell'organismo collegiale di confronto, nel senso che la sua delibera collegiale può, sì, rappresentare un "veto" alla volontà del Vescovo, ma non potrà mai sostituirsi ad essa, stabilendo, per esempio, che sia venduta una proprietà diocesana piuttosto che un'altra per saldare, per esempio, un debito della diocesi.

Il modo in cui questi organismi collettivi adottano le proprie decisioni si chiama delibera, nome che intende cogliere il processo di riflessione all'interno del collegio con la partecipazione dei componenti. Non sempre, però, questo processo dovrà finire con una votazione, ed in tanti casi potrebbe risultare addirittura strumentale procedere ad una votazione. La votazione è sì imprescindibile quando il parere del collegio risulta vincolante ed occorre esprimere quale sia la volontà del collegio, ma nella maggioranza dei casi, invece, il diritto è piuttosto interessato a far sentire al Pastore, al Vescovo, la maggior varietà possibile di ragioni ed idee. Perciò, quando si limita a chiedere di sentire un organismo – il Consiglio presbiterale, il Collegio dei consultori, ecc. – non occorre affatto una votazione sì / no che ridurrebbe semplicisticamente le sfumature del problema, ma ciò che risulta di prioritaria importanza è sentire l'opinione di tutti i suoi componenti²². In questo modo, inoltre, si evita l'ingiusto effetto psicologico di dare ad un parere consultivo una "forza" di maggioranza di fronte al Vescovo, cosa che il diritto non intendeva dare.

²¹ Cfr. can. 515 § 2 CIC. Vedi anche A. S. SÁNCHEZ-GIL, *Comentario* al can. 515, in *ComEx II/2*, Pamplona³ 2002, pp. 1200-1206.

²² Cfr. J.I. ARRIETA, *L'attività consultiva nell'amministrazione ecclesiastica di governo*, cit., pp. 149-150.

c) Il vincolo di comunione

Chi è responsabile della decisione e l'organismo collegiale di confronto sono, nella generalità dei casi, i due principali elementi soggettivi che intervengono in una decisione. Ce ne sono, ovviamente, anche altri, come l'istanza superiore, qualora occorra un benestare od un controllo preventivo, oppure una parte della decisione comporti materie riservate; e vi sono anche i componenti dello "staff" di governo ed i collaboratori di chi prende la decisione, i quali, pur non avendo capacità decisoria vera e propria, condizionano in maniera evidente una decisione quando impostano gli studi o le verifiche in un determinato modo o nell'altro.

Al di là di tutto ciò, tuttavia, occorre qui accennare ad un aspetto più astratto che però è diventato, soprattutto dopo il Concilio Vaticano II, di capitale importanza. Si tratta del rapporto di comunione, o delle esigenze della comunione. Il Catechismo della Chiesa Cattolica dice, per esempio, che "è proprio della natura sacramentale del ministero ecclesiale avere un carattere collegiale..., per questo ogni Vescovo esercita il suo ministero in seno al collegio episcopale, in comunione col Vescovo di Roma...; [e] i sacerdoti esercitano il loro ministero in seno al presbiterio della diocesi, sotto la direzione del loro Vescovo"²³.

Il parametro di comunione introduce nel processo decisionale una sorta di particolare dovere d'allineare i propri criteri decisionali a quelli dei colleghi nel ministero, soprattutto dei colleghi più vicini in ragione del territorio o dell'omogeneità dei problemi²⁴. Ciò non vuol dire che le decisioni debbano essere le stesse, il che potrebbe essere contrario alla giustizia che va fatta tenendo conto di tutte le circostanze che danno singolarità ad ogni problema. Vuol dire, soltanto, che c'è un dovere di adottare criteri decisionali simili, a meno che non ostino gravi e insindacabili motivi, che ciascun Pastore è tenuto a confrontare con la propria coscienza.

Un principio di questo genere risulta esplicitamente presente, per esempio, negli Statuti delle Conferenze episcopali, parlando dei casi in cui i singoli Vescovi debbono assumere una decisione collettiva, pur non avendola votata ed anche se non fosse tecnicamente "vincolante". Salvo motivi gravi e insindacabili, detta decisione dovrebbe essere condivisa per motivi di comunione con gli altri Vescovi.

²³ *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 877.

²⁴ Vedi su questo M. VISIOLI, *La valutazione della comunione nella provvista canonica*, in "Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa", (J.I. Arrieta dir.), Venezia 2008, pp. 215-228; P. PAVANELLO, *La concessione di grazie: aspettative e attese*, *ibid.*, pp. 179-186; nonché G. INCITTI, *Momento prudenziale nell'accettazione dei candidati al sacerdozio*, *ibid.*, pp. 229-246.

Ebbene, questo stesso principio dev'essere parimenti presente nelle singole decisioni del Vescovo come Pastore diocesano.

Questo, ritengo, sia uno degli apporti più interessanti del Concilio Vaticano II a ciò che in termini generali potremmo chiamare prendere decisioni nella Chiesa: l'influsso che deve sempre esserci del senso comunione. Si tratta di una dimensione di giustizia, anche se astratta e di difficile valutazione, nonché suscettibile di valutazione nel lungo periodo e non nelle singole decisioni.

Una concreta manifestazione di questa esigenza si trova nel canone 127 del Codice di Diritto canonico, che fissa uno straordinario criterio tutto ecclesiale di governo, dove vengono bilanciate responsabilità personali indeclinabili e senso della comunione.

Il canone riguarda la rilevanza che una autorità ecclesiastica deve dare al parere dell'organismo collettivo col quale deve confrontarsi, e serve per il Vescovo e per un Rettore di Università, poiché è un criterio di governo generale. Dopo aver indicato alcuni dei criteri che ho esposto, a proposito dei pareri che non sono vincolanti, infatti, il canone dice questo: "Il Superiore, sebbene non sia tenuto da alcun obbligo ad accedere al loro voto, benché concorde, tuttavia, senza una ragione prevalente, da valutarsi a suo giudizio, non si discosti dal voto delle stesse, specialmente se concorde".

Non si tratta né di un mandato né di un obbligo giuridico: è piuttosto un consiglio di governo in comunione rivolto all'autorità con un criterio pratico su come bilanciare il proprio parere e quello dell'organo consultivo, lasciando sempre salva la responsabilità personale di chi deve assumere l'onere della decisione.

Il criterio è molto importante e, in termini più generali, serve ad accogliere nella Chiesa, che è una struttura gerarchica dove le decisioni sono affidate ai Pastori, il principio di corresponsabilità secondo il quale tutti i battezzati devono cooperare alla missione della Chiesa. Ai Pastori spetta il dovere di valutare, come atto dovuto in ragione di giustizia, l'opinione pertinentemente formulata dai restanti loro fedeli.

Questo, indubbiamente, è un fattore che appesantisce la decisione del Pastore e rende del tutto insindacabile l'onere del discernimento. Di fronte a determinate decisioni, infatti, un Pastore della Chiesa si viene a trovare comparativamente ben più "solo" di un governante democratico al quale basti seguire il dettato espresso dal voto di maggioranza.

Visti grosso modo gli elementi soggettivi della decisione – responsabile, organo di confronto, e contesto comunione o collegiale –, vediamo adesso le fasi di una decisione di

governo nella Chiesa che il legislatore canonico, secondo quanto risulta dal diritto della Chiesa, ha preso in considerazione come elementi distinti legati ciascuno ad interessi degni di tutela.

3.- Condizioni e fasi della decisione secondo il diritto

Il Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi, pubblicato nel febbraio del 2004, riassume, in un periodo che vorrei citare, l'insieme di elementi che occorre mettere insieme in ogni decisione di governo. Il Direttorio parla ai Vescovi, ma riassume come vedremo norme generali che sono del Codice di Diritto Canonico e, quindi, servono per qualunque tipo di entità.

“Quando si tratta di adottare provvedimenti straordinari di governo, in casi singolari, il Vescovo, prima di ogni altra cosa, cerchi le *informazioni e le prove* necessarie e, soprattutto, nei limiti del possibile, si premuri di ascoltare gli interessati alla questione. A meno che non si frapponga causa gravissima, la decisione del Vescovo dovrà essere redatta per *iscritto e consegnata all'interessato*. Nell'atto, senza ledere la buona fama delle persone, dovranno risultare con precisione i *motivi*, sia per giustificare la decisione, sia per evitare ogni apparenza d'arbitrarietà e, eventualmente per permettere all'interessato di ricorrere contro la decisione”²⁵.

In sintesi qui troviamo tutte le condizioni e fasi decisionali: (1) come presupposto, occorre che il responsabile abbia giurisdizione per poter decidere; (2) poi è richiesta la dovuta informazione e la raccolta di elementi di giudizio; (3) poi occorre seguire le procedure decisionali stabilite e giungere ad una decisione; (4) quindi è necessario motivarla; (5) in determinati casi occorre consegnarla per scritto e (6) infine, secondo la natura della decisione, è necessario comunicarla all'interessato.

a) Capacità o potere per decidere

Presupposto per ogni processo decisionale è avere la capacità giuridica ed il potere di decidere: chi non è competente in una materia non può prendere decisioni efficaci su di essa. Per quanto riguarda le diocesi ed i Vescovi, poi, s'è già detto che una delle principali novità della nuova disciplina codiciale uscita dal Vaticano II è quella di riconoscere al Vescovo “tutta la potestà ... che è richiesta per l'esercizio del suo ufficio pastorale, fatta eccezione per quelle

²⁵ CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, direttorio *Apostolorum successores*, cit., n. 69, g).

cause” riservate dal diritto “alla suprema oppure ad altra autorità ecclesiastica” (can. 381 § 1 CIC), che in alcune concrete materie può essere la Conferenza episcopale, decidendo come collegio²⁶.

Della stessa potestà del Vescovo per risolvere concrete questioni godono anche i Vicari del Vescovo, i quali decidono sì sotto la loro responsabilità, ma sulla base di un potere del Vescovo che viene loro affidato al momento della nomina (cfr. can. 479 CIC). Proprio per questo motivo, dunque, “devono riferire al Vescovo diocesano sulle principali attività programmate e attuate e inoltre non agiscano mai contro la sua volontà e il suo intendimento” (can. 480 CIC).

Questi sono uffici vicari del Vescovo; ma il Vescovo o l’autorità con potere può anche delegare certe competenze ad altre persone: la delega è anche un modo per trasferire compiti in modo puntuale e sotto maggiori condizioni e controlli da parte di chi delega.

b) Raccolta di informazione

“Prima di dare un decreto singolare (o di prendere una decisioni qualsiasi), l’autorità ricerchi le notizie e le prove necessarie, e, per quanto possibile, ascolti coloro i cui diritti possono essere lesi” (can. 50 CIC)²⁷.

Anche se le disposizioni legali sono generiche, il buon senso impone a chi deve governare l’obbligo di raccogliere la necessaria documentazione per poter approfondire le diverse sfaccettature di un problema. Ciò è particolarmente importante, anche per strette ragioni di giustizia, qualora possano essere lesi diritti di terzi o quando la decisione possa avere una maggiore trascendenza.

Non c’è dubbio che, a questo punto, la genericità della norma lasci molto spazio alla sensibilità di chi governa; ma le esigenze di buon governo impongono più che mai la necessità d’essere particolarmente attenti all’adeguata comunicazione con gli interessati qualora occorresse aprire un periodo di informazione pubblica, per esempio quando si tratti della soppressione di parrocchie, della vendita di chiese aperte al culto, ecc.

Potrebbe sembrare che queste esigenze rallentino la decisione e non siano necessarie, soprattutto se mancassero le alternative; tuttavia sono invece imperativi, determinati dal

²⁶ Vedi su questo P. MONETA, *Gli strumenti del governo ecclesiastico: l’atto amministrativo*, in *“Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa”*, cit., pp. 79-95; nonché E. BAURA, *Atto amministrativo e limitazione dei diritti*, *ibid.*, pp. 187-213.

²⁷ Vedi su questo J. MIRAS, *Comentario al can. 50* in *ComEx I*, Pamplona³ 2002, pp. 557-562.

bisogno di agire in comunione, cercando in determinati casi di agire coralmemente e di giungere se possibile alla spontanea adesione vero la decisione da adottare.

c) Procedura e decisione da adottare

Nella Chiesa non c'è una legge di procedura amministrativa generale, come forse sarebbe d'una certa utilità; per decisioni d'un certo genere, tuttavia, soprattutto di natura penale o che possono modificare diritti, occorre osservare le procedure stabilite²⁸. E' frequente, per esempio, che le Conferenze episcopali abbiano un Regolamento per l'adozione di accordi, ecc.

Quello che, invece, ha molto peso nelle decisioni delle strutture ecclesiastiche è la prassi, cioè il modo in cui siano stati decisi in precedenza problemi simili. La prassi segna criteri generali di attuazione, e serve normalmente a rendere le decisioni più veloci, seguendo l'esperienza proveniente dai casi anteriori. Talvolta una prassi molto consolidata di risolvere in un determinato modo può rendere difficile apprezzare che le circostanze d'insieme siano ormai cambiate e che detta prassi non serva più.

Al termine della procedura e delle necessarie consultazioni c'è sempre la decisione propriamente detta, da adottare da parte di chi ne è responsabile. Essa riunisce, dipendendo dei casi, alte dosi di prudenza e di discernimento per valutare aspetti che sono difficilmente oggettivabili e, in tanti casi, presuppongono una valutazione molto personale.

Nel caso d'una nomina, per esempio, chi ne è responsabile deve valutare aspetti come l'indice di comunione ecclesiale del candidato –il grado di comunione richiesto all'ufficiale non di concetto di una Curia non è uguale a quello richiesto al professore di teologia o al Vescovo. In un provvedimento penale, poi, si deve giungere alla "certezza morale" sulla colpevolezza, dopo attenta valutazione di prove e argomentazioni. Nella nomina di certe cariche, come un Vicario generale, ecc. , c'è poi una componente fiduciaria strettamente personale, poiché tali funzioni comporteranno di prender parte nel governo e nello stile di governo proprio di chi abbia fatto la nomina.

Molte decisioni, dunque, sono personali e con elevato indice di discrezionalità, anche se non possano essere arbitrarie e, sempreché in qualche maniera possano ledere il diritto delle persone o le legittime attese, possono essere oggetto di ricorso e quindi di revisione.

²⁸ Su questo, vedi I. ZUANAZZI, *La procedura di formazione dell'atto amministrativo singolare: esigenze pastorali ed esigenze giuridiche*, in "Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa", cit., pp. 97-131.

Tutte le decisioni di governo impositive, infatti, sono sempre di foro esterno, e tutte possono essere oggetto di ricorso alla superiore autorità qualora si ritenesse che vi sia stata una qualche lesione di diritto.

d) La forma scritta

Affinché una decisione possa essere giuridicamente intimata, essa dev'essere contenuta in un legittimo documento (can. 54 § 2 CIC). Il can. 51 ordina, infatti, che il decreto si dia per iscritto, cosa che, in modo più generale, prescrive anche il can. 37: "L'atto amministrativo, che riguarda il foro esterno, si deve consegnare per scritto".

La forma scritta, come carattere generale degli atti giuridici, è prescrizione del nuovo Codice, anche se non comporta l'invalidità degli atti di grazia, come dispense ecc. Si tratta, principalmente, d'un requisito per l'esecutorietà della decisione, la quale, però, avviene solo dal momento in cui l'autorità corrispondente abbia apposto la propria firma al documento. Sicché, in tale senso, la scrittura è un principio di sicurezza giuridica, di buon governo – poiché obbliga a concretizzare le decisioni –, ed è anche un modo di protezione degli interessati, giacché potranno eventualmente farvi ricorso.

Nel caso dell'Autorità pontificia c'è, però, l'eccezione dei così detti *oracula vivae vocis* o dei Rescritti *ex audientia*: ai Cardinali si riconosce la facoltà di poter consegnare per iscritto le decisioni comunicate dal Santo Padre in udienza privata, facendo sì che detto documento acquisti il valore e la forza d'una decisione papale.

e) La motivazione

Altro elemento essenziale di una decisione è la motivazione²⁹. Il can. 51 CIC dice che "il decreto si dia per scritto esponendo, almeno sommariamente, le motivazioni, se si tratta di una decisione". In ambito giudiziale e, in generale, in materia decisoria, un decreto senza motivazione non ha valore giuridico (can. 1617 CIC): secondo il can. 699 § 1 CIC, per esempio, il decreto di dimissione di un religioso dall'istituto è nullo se non è motivato. Ciò non è ugualmente rigoroso nell'ambito amministrativo, di concessione di grazie, ecc, poiché la norma in sé non è irritante. La Segnatura Apostolica, tuttavia, sta propendendo per una esigenza crescente della motivazione dei decreti in generale.

²⁹ Vedi su questo J. MIRAS, *Comentario al can. 51*, in ComEx I, Pamplona³ 2002, pp. 563-566; G. LOBINA, *La motivazione dei decreti amministrativi, dottrina e giurisprudenza*, in "Monitor Ecclesiasticus" 72, 1983, pp. 279-294.

In alcuni casi il mancato motivo può portare addirittura all'invalidità dell'atto. Nel caso della concessione di dispense, per esempio, il can. 90 § 1 CIC esige che vi sia "giusta causa" per concedere la dispensa, cosa che dovrà certamente valutare l'autorità corrispondente. Ma poi il can. prosegue: "Altrimenti la dispensa [concessa senza giusta causa] è illecita e, se non fu data dal legislatore stesso o dal suo superiore, è anche invalida".

Nel ricordare il dovere di motivare le decisioni, poi, il Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi del 2004 ricorda una condizione: "Senza ledere la buona fama delle persone, dovranno risultare con precisione i motivi, sia per giustificare la decisione, sia per evitare ogni apparenza di arbitrarietà ed eventualmente permettere all'interessato di ricorrere con la decisione". Non sempre è possibile, infatti, rendere del tutto espliciti i motivi di una decisione, poiché si potrebbe ledere la buona fama dell'interessato (cfr. can. 220 CIC).

In alcuni occasioni eccezionali l'autorità si vede nel dovere, per evitare lo scandalo dei fedeli, di dichiarare, per esempio, una sanzione canonica di sospensione o di scomunica di un soggetto, cioè, rendendo pubblica una situazione che era nascosta.

f) Comunicazione della decisione

La decisione, infine, dev'essere comunicata al soggetto interessato, sia a quello che ha fatto la petizione, sia a chi deve subire la decisione, ecc.³⁰

A questo riguardo il can. 54 esige che per poter urgere l'osservanza di un decreto singolare, questo "deve essere intimato con un legittimo documento a norma del diritto".

Gravi motivi potrebbero, occasionalmente, costringere a non consegnare un documento all'interessato, ed in tal caso sarà sufficiente comunicarne il contenuto davanti a testimoni (can. 55 CIC). Lo stesso se l'interessato si rifiutasse senza causa giusta di ricevere la comunicazione: s'intende, allora, che il decreto è stato regolarmente intimato.

4.- A modo di conclusione

Devo fermarmi qui, anche se si potrebbero aggiungere tante altre riflessioni.

³⁰ Vedi in argomento G. LO CASTRO, *Comunicazione e conoscenza degli atti amministrativi*, in "Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa", cit., pp. 153-161; J.I. ARRIETA, *Cenni sul ruolo della Comunicazione in Diritto Canonico*, in "Ius canonicum in oriente et occidente" Festschrift für Carl Gerold Fürst zum 70. Geburtstag, Frankfurt am Main, 2003, pp. 37-47.

Prima di finire, però, tenendo conto delle caratteristiche del presente auditorio, vorrei aggiungere due considerazioni finali.

La prima riguarda la necessità e la possibilità di ridurre il linguaggio giuridico a termini di “verità” per poterli comunicare. Le decisioni di governo, quando sono giuste, possono essere ridotte e presentate in termini di verità. In particolar modo le decisioni della Chiesa, poiché, d'accordo con la tradizione canonica plurisecolare, la ragionevolezza dev'essere una delle note tipiche di una decisione del superiore.

Ragionevolezza significa, qui, confronto con le esigenze di giustizia dettate dalla ragione umana, e il diritto canonico è a questo riguardo particolarmente fortunato in quanto la legge naturale forma parte integrante dell'ordinamento della Chiesa, e ruolo del Pastore e del canonista è darvi vigenza effettiva.

Sicché è del tutto rilevante, nel comunicare una decisione, lasciarsi guidare dagli aspetti concreti di verità, scomporre le formulazioni “legali” di una decisione, ed esporre il contenuto in termini di verità, giustizia e di ragionevolezza.

La seconda osservazione, parimenti molto importante, è quella di saper scoprire e comunicare a quale titolo ed in quale posizione intervengano in una decisione complessa i successivi soggetti che vi prendessero parte. Talvolta, infatti, si potrebbe cadere nel rischio di non apprezzare la diversa rilevanza dei diversi protagonisti, potendo, di conseguenza, condurre ad un'erronea valutazione dell'intero processo.

Occorre essere ben consapevole del concreto ostacolo che la cultura democratica, imperante nella generalità dei Paesi, rappresenta per capire una società gerarchica, dove la collaborazione deve sempre rispettare la responsabilità del Pastore.

C'è chi partecipa a titolo solo consultivo; c'è chi, invece, interviene come informatore; alcuni intervengono come titolari di un diritto, ed altri, invece, hanno la responsabilità davanti alla Chiesa della decisione da adottare.

Scoprire la posizione di ciascuno nel processo decisionale porta a conoscere il contenuto ed i limiti dei rispettivi diritti, ed a saperli coniugare con quelli delle altre persone che devono parimenti intervenire.