

L'AMMINISTRAZIONE DELLA CHIESA CATTOLICA ROMANA: UN'INTRODUZIONE

Edoardo Chiti

pubblicato in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, n.3

SOMMARIO: 1. Il problema. 2. Il fondamento funzionale. 3. Ancoraggio, differenziazione e grado di coesione. 4. I modi di funzionamento. 5. Conclusioni.

1. *Il problema*

Consacrati nel 1988 dall'Arcivescovo Lefebvre senza mandato della Santa Sede e successivamente scomunicati con decreto del Prefetto della Congregazione per i Vescovi, quattro vescovi hanno chiesto ed ottenuto, a distanza di oltre un ventennio, la rimozione della sanzione, esprimendo il proprio riconoscimento della potestà di Pastore del Papa, pur se con delle riserve sulla obbedienza alla sua autorità dottrinale ed a quella del Concilio.

Nel primo lustro dalla sua istituzione, sono state circa novanta le controversie risolte dalla *Archdiocesan Court of Equity*, una struttura amministrativa costituita nel 1995 dall'Arcivescovo di Milwaukee come meccanismo di composizione delle controversie nella comunità locale ed operante attraverso una procedura articolata che dà attuazione alle norme suggerite dal rapporto *Protection of Rights of Persons in the Church* redatto nel 1991 dalla *Canon Law Society of America*: tra le controversie affrontate, ad esempio, il licenziamento da parte dei parroci di direttori delle scuole della comunità e l'asserita discriminazione sulla base dell'età o del sesso di dipendenti delle singole parrocchie¹.

Adita da un'associazione di fedeli soppressa da un Vescovo per aver diffuso notizie relative ad una supposta apparizione in violazione delle indicazioni ricevute dalla competente autorità, la seconda sezione della Segnatura apostolica ha confermato l'atto del vescovo, osservando, tra l'altro, che il Codice di diritto canonico non prevede, per le associazioni private, alcuna procedura specifica e che il Presule ha correttamente seguito le disposizioni procedurali relative ai decreti singolari.

¹ Si veda, su questa esperienza, il sito della Arcidiocesi di Milwaukee, <http://www.archmil.org>. Sul rapporto della *Canon Law Society of America* si veda D.L. Parr, J.P. Bell, J.N. Perry, P. McGrevy, *The Final Report of the Committee on Experiment in Due Process in the Church*, in *CLSA Proceedings*, 1999, p. 137 ss.

Che un'amministrazione della Chiesa cattolico-romana² esista, è indubbio. Nonostante le forti resistenze tradizionalmente opposte all'espansione dell'«impero del diritto» nell'ordinamento ecclesiastico³, inoltre, gli esempi richiamati mostrano come tale amministrazione sia oggi soggetta ad una regolazione che presenta gli elementi caratteristici del diritto amministrativo. Vi è una normazione che governa il funzionamento di organizzazioni pubbliche dotate di vari poteri, anche autoritativi. Queste ultime adottano misure di cui sono destinatari i diversi soggetti dell'ordinamento ecclesiastico. E vi sono meccanismi, anche propriamente giurisdizionali, volti a dirimere le controversie tra i poteri ecclesiastici ed i destinatari delle misure adottate.

All'amministrazione ecclesiastica, tuttavia, la scienza del diritto amministrativo ha tradizionalmente dedicato ben poca attenzione, spingendosi talora a mettere in dubbio la stessa esistenza di un diritto amministrativo volto a governarne il funzionamento⁴. Su un simile orientamento ha probabilmente influito la tradizionale ricostruzione del diritto amministrativo quale diritto esclusivamente statale, che può aver disincentivato, se non addirittura escluso, lo studio di fenomeni giuridici diversi da quelli statali. In base a tale

² Ci si riferisce, dunque, non all'esperienza della Chiesa cristiana nel suo complesso, che comprende anche le chiese ortodosse, le chiese orientali non calcedonesi e l'articolato mondo delle chiese della riforma, ma solo all'esperienza della Chiesa cristiana cattolica. Quest'ultima, a sua volta, si presenta come una realtà articolata in due grandi tradizioni, quella della Chiesa occidentale e quella delle chiese orientali, che si distinguono non solo per le specificità liturgiche ma anche per il diritto che ne governa il funzionamento, come risulta tra l'altro dall'esistenza di due diversi codici di diritto canonico. Ferma restando l'utilità di alcuni rinvii all'esperienza delle chiese orientali, è con la realtà giuridica della Chiesa cattolica occidentale che intende misurarsi questo scritto.

³ A partire dalla cesura che Lutero opera tra il mistero di grazia della Chiesa degli eletti e la sua struttura istituzionale e giuridica, il primo riconducibile all'ordine salvifico e della grazia, la seconda all'ordine mondano: si veda, al riguardo, M. Lutero, *De servo arbitrio*, trad.it. *Il servo arbitrio. Risposta a Erasmo*, Torino, Claudiana, 1993, p. 157 ss.; sulle evoluzioni di tale impostazione, la cui ricostruzione esula evidentemente dall'ambito di questo scritto, si vedano, tra gli altri, P.A. Bonnet, *Comunione ecclesiale diritto e potere. Studi di diritto canonico*, Torino, Giappichelli, 1993; J. Gaudemet, *Storia del diritto canonico. Ecclesia et civitas*, Cinisello B., San Paolo, 1998; C. Fantappiè, *Introduzione storica al diritto canonico*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 25 ss.; e S. Violi, *Teologia e diritto nel mistero della Chiesa: spunti di riflessione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica disponibile al sito www.statoechiese.it, febbraio 2008. Nella seconda metà del XX secolo, la questione si è posta nei termini non tanto della reciproca esclusione tra grazia e diritto, quanto della fondazione del diritto canonico, individuata talora nella dimensione antropologica, talaltra nella dimensione teologica; per una ricostruzione di questa riflessione, si veda P. Grossi, *Diritto canonico e cultura giuridica*, in *Itinerari culturali del diritto canonico nel Novecento*, a cura di C. Fantappiè, Torino, Giappichelli, 2003, p. 13 ss.

⁴ Si pensi, ad esempio, all'affermazione di Massimo Severo Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, III ed., 1993, p. 87, in base alla quale «il diritto canonico non conosce un diritto amministrativo, né un'attività amministrativa giuridicamente propria; vi è invece un'organizzazione dell'ordinamento che può dirsi amministrativa in quel significato atecnico e improprio che abbiamo trovato negli ordinamenti generali anteriori al sorgere degli Stati».

rappresentazione, consolidatasi intorno alla metà del XX secolo⁵ e messa in discussione solo in tempi recenti⁶, vi possono essere amministrazioni non statali, ma non può esistere un vero e proprio diritto amministrativo diverso da quello dello Stato. È solo all'interno degli Stati, ordinamenti a plurisoggettività individuale, che si realizzano le condizioni per l'affermarsi di rapporti tra amministrazioni pubbliche e singoli.

Un discorso diverso deve essere fatto per la scienza del diritto canonico. Questa, infatti, si è impegnata in misura crescente sulla ricostruzione dei caratteri dell'amministrazione ecclesiastica e sui principali capitoli del diritto che ne regola il funzionamento, dando vita ad una produzione abbondante, esemplificata dai numerosi lavori monografici pubblicati negli ultimi due lustri⁷. E tuttavia, il diritto amministrativo della Chiesa è stato studiato come corpo di regole a sé stante, senza che ne sia stata tentata una comparazione con il diritto amministrativo statale o con quello di ordinamenti non statali diversi dall'ordinamento ecclesiastico (ad esempio, i sistemi ultrastatali, come quello europeo o i sistemi regolatori globali).

Non si tratta, naturalmente, di esprimere giudizi di valore sull'assenza di un interesse comparativo nella scienza del diritto canonico: assenza che, tra l'altro, può ben

⁵ Si pensi, ad esempio, alle *Lezioni di diritto amministrativo* di Massimo Severo Giannini, pubblicate nel 1950, nelle quali il più importante ed influente dei maestri della seconda metà del secolo riconosce che «nell'ordinamento internazionale vi sono organi amministrativi e attività amministrative», ma esclude che vi sia un diritto amministrativo in senso proprio, perché quando si parla di diritto amministrativo internazionale «in realtà non ci si può riferire ad un diritto, nel senso di branca di normazione, ma ad un diritto in senso topografico, di normazione relativa ad una determinata materia, che non costituisce un corpo sistematico di normazione» (M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 53). Questa posizione è poi ribadita in molte opere successive. Il riferimento alle *Lezioni di diritto amministrativo*, però, è di particolare importanza in quanto, come è stato incisivamente osservato, è questa opera a portare «l'immagine tradizionale del diritto amministrativo al punto di massima trasparenza» (S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1974, p. 118).

⁶ Per una ricostruzione complessiva di questa vicenda, sia consentito il rinvio a E. Chiti, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, a cura di L. Torchia, E. Chiti, A. Sandulli e R. Perez, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 229 ss.

⁷ Tra le trattazioni complessive più recenti, si pensi, ad esempio, a I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli, Novene, 2005; P.V. Pinto, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna, Edizioni Dehoniane Bologna, 2006; J. Miras, J. Canosa e E. Baura, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma, Subsidiaria Canonica, 2007; nonché, in precedenza, E. Labandeira, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano, Giuffrè, 1994 (ed.or. *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona, Eunsa, II ed., 1993) e F. D'Ostilio, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1995. Tra le opere monografiche dedicate ad aspetti specifici, si vedano, ad esempio, A. Bettetini, *Il silenzio amministrativo in diritto canonico*, Padova, Cedam, 1999; J.I. Arrieta, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano, Giuffrè, 1997; e le opere che riguardano i profili della tutela giurisdizionale, tra cui P. Moneta, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, Milano, Giuffrè, 1973, e R. Bertolino, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo codice di diritto canonico*, Torino, Giappichelli, 1983, p. 53 ss.

giustificarsi sotto vari profili, dalla tradizionale definizione dell'oggetto disciplinare alle peculiarità dell'ordinamento della Chiesa cattolico-romana.

Eppure, una indagine sulle somiglianze e sulle differenze tra l'amministrazione ecclesiastica, le amministrazioni statali e quelle degli ordinamenti ultrastatali diversi dalla stessa Chiesa potrebbe risultare proficua in varie direzioni. Essa potrebbe gettare luce, ad esempio, sulle peculiarità del diritto amministrativo della Chiesa e sui suoi processi di sviluppo. Su un piano più generale, potrebbe consentire di approfondire le ricostruzioni complessive del diritto amministrativo generale. Se il diritto amministrativo subisce, nella seconda metà del XX secolo, un rilevantissimo ampliamento, venendo ad includere, oltre alle amministrazioni nazionali ed alla loro disciplina, anche le amministrazioni e le discipline europee e globali, una ricostruzione accurata dei tratti distintivi del «nuovo» diritto amministrativo deve muovere non solo dall'esame del diritto statale, ma anche dall'indagine del diritto amministrativo dei sistemi regolatori ultrastatali e dei soggetti internazionali diversi dagli Stati, inclusa la Chiesa⁸, nonché dalla comparazione tra queste varie componenti del diritto amministrativo.

In questo scritto si svolgono alcune prime riflessioni sulle somiglianze e sulle differenze tra l'amministrazione ecclesiastica, le amministrazioni statali e quelle degli ordinamenti ultrastatali diversi dalla stessa Chiesa cattolico-romana. Quali sono le principali convergenze e divergenze? L'amministrazione della Chiesa dà luogo ad un modello peculiare, diverso rispetto a quelli propri delle altre esperienze? Oppure prevalgono i tratti comuni? Si avverte, peraltro, che l'indagine che qui si avvia ha

⁸ Il riferimento alla soggettività internazionale della Chiesa, naturalmente, ha valore solo descrittivo. Non si intende qui entrare nella nota discussione sull'ente al quale tale soggettività sia effettivamente riconducibile, individuato da taluni nella Chiesa cattolica nella sua accezione più ampia (ad esempio, B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, V ed., 1997, p. 30), da altri nella Santa Sede, che rappresenta la suprema organizzazione di governo dello Stato della Città del Vaticano (A. Gioia, *Manuale breve di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 290 ss.; e S.M. Carbone, *I soggetti e gli attori nella comunità internazionale*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. Carbone, R. Luzzatto e A. Santa Maria, Torino, Giappichelli, III ed., 2006, p. 3 ss., p. 23), da altri ancora nello stesso Stato della Città del Vaticano. Né si intende riprendere la questione, strettamente correlata alla precedente, della natura giuridica della Chiesa (sulla quale si vedano, soprattutto, i contributi di F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, Bemporad, 1932, ma ristampato nel 2005, Roma, Libreria Editrice Vaticana; P. A.P. d'Avack, *Il rapporto giuridico fra lo Stato della Città del Vaticano, la Santa Sede e la Chiesa Cattolica*, in *Chiesa e Stato: studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, vol. II, Milano, Vita e Pensiero, 1939, p. 67 ss.; e A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, III ed., Torino, Einaudi, 1971). Si intende, più semplicemente, osservare come la Chiesa rappresenti una comunità organizzata che, pur non riconducibile alla famiglia dei sistemi regolatori globali né a quella degli ordinamenti statali, rileva in una varietà di modi nello spazio giuridico globale.

carattere solo introduttivo: essa rappresenta il primo passo di una ricerca più ampia, da condurre con un'ampiezza ed un approfondimento diversi da quelli che sono possibili in questo saggio.

Per raccogliere alcuni elementi utili ad avviare l'analisi comparativa, si considereranno, di seguito, quattro aspetti principali: la funzione svolta dall'amministrazione ecclesiastica (§ 2); l'ancoraggio di tale amministrazione; il grado di differenziazione e di coesione della sua organizzazione (§ 3); ed i modi del suo funzionamento (§ 4). Da ultimo, si tireranno brevemente le fila dell'indagine, per tentare una prima risposta al problema posto in apertura (§ 5).

2. Il fondamento funzionale

Pur identificando la ragion d'essere ed il principio organizzatore del sistema amministrativo della Chiesa e del diritto che ne governa il funzionamento, le funzioni dell'amministrazione ecclesiastica restano tendenzialmente estranee alla riflessione della scienza del diritto canonico.

Questa si è interrogata, ad esempio, sulla distinzione tra la funzione amministrativa e le funzioni giustiziale e di governo⁹. Ed ha talora affermato l'opportunità di svincolare il diritto amministrativo ecclesiastico dalla sua dimensione puramente tecnico-formale, per valutarne i caratteri alla luce delle ispirazioni profonde della Chiesa¹⁰. Ma l'esame dei compiti e delle attività delle amministrazioni ecclesiastiche è stato appena sfiorato, quasi che le funzioni non costituiscano l'elemento fondante di ogni sistema amministrativo, incluso quello della Chiesa, ed esista un fossato invalicabile tra la scienza del diritto canonico, tutta proiettata sui modi di funzionamento della organizzazione ecclesiastica, e la teologia, esclusiva depositaria dello studio della missione della Chiesa.

⁹ La questione è antica, anche se è stata ripresa in tempi recenti sulla scia dell'orientamento tracciato nei principi direttivi per la revisione del Codice di diritto canonico del 1917, definiti dalla prima assemblea generale del Sinodo dei Vescovi, del 1967, che stabilivano, tra l'altro, l'esigenza di distinguere chiaramente «le diverse funzioni della potestà ecclesiastica, cioè, la potestà legislativa, quella amministrativa e quella giudiziale». Si vedano, per il tentativo di distinzione tra la funzione amministrativa, quella giustiziale e quella di governo, J. Miras, J. Canosa e E. Baura. *Compendio di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 25 ss.; P.V. Pinto, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, cit., p. 179 ss.

¹⁰ È questa, in particolare, la prospettiva dell'ampia indagine di I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., *passim*.

Non spetta a questo scritto, naturalmente, il compito di ristabilire un rapporto proficuo tra i due versanti della riflessione sull'esperienza ecclesiastica. Si può osservare, tuttavia, che le funzioni del sistema amministrativo ecclesiastico, lungi dall'appartenere ad un campo non suscettibile di indagine giuridica, sono regolate da una varietà di fonti, che definiscono quanto meno le finalità dell'azione delle amministrazioni ecclesiastiche.

Gli atti giuridici di rango più elevato sono le costituzioni dogmatiche del concilio Vaticano II, l'ultimo dei concili ecumenici attraverso i quali la missione della Chiesa è stata definita e reinterpretata lungo il corso della storia, a partire dalle sacre scritture, e che ha formalizzato una interpretazione rinnovata della missione della Chiesa, destinata ad impegnare il magistero a partire dalla metà degli anni Sessanta del XX secolo¹¹. Vi sono, poi, numerose fonti giuridiche di livello inferiore rispetto alle costituzioni dogmatiche del concilio Vaticano II, ma egualmente vincolanti per tutte le strutture ecclesiastiche. È il caso, tra le altre, delle encicliche papali e dei documenti della Congregazione per la Dottrina della Fede: si pensi, ad esempio, ai documenti della metà degli anni Ottanta che hanno sviluppato rispetto alla teologia della liberazione i passaggi del concilio Vaticano II relativi alla necessità di includere nella evangelizzazione l'azione sociale e politica della Chiesa¹². Il Codice di diritto canonico del 1983, invece, dà attuazione al quadro complessivo del concilio Vaticano II, attraverso una regolazione amministrativa che governa il funzionamento dell'organizzazione ecclesiastica ma non contribuisce direttamente alla definizione delle finalità dell'attività della Chiesa. Su queste fonti, peraltro, si innesta la riflessione teologica, la quale, pur nel riconoscimento del primato dei concili, intorno ai quali si snoda la storia della Chiesa, ha tradizionalmente svolto e continua ad esercitare nel tempo presente una funzione interpretativa fondamentale sul senso e gli obiettivi della missione della Chiesa¹³.

¹¹ Le costituzioni dogmatiche, come noto, sono quattro: la *Lumen Gentium*, la *Sacrosanctum Concilium*, la *Gaudium et Spes* e la *Dei Verbum*. Per un commento complessivo, con particolare attenzione alla *Lumen Gentium*, G.Philips, *La Chiesa e il suo mistero nel Concilio Vaticano II. Storia, testo e commento della Costituzione Lumen Gentium*, Milano, Jaca Book, 1986.

¹² Si vedano, in particolare, i documenti della Congregazione per la Dottrina della Fede *Libertatis Nuntius, su alcuni aspetti della «Teologia della liberazione»*, del 6 agosto 1984, e *Libertatis Conscientia, su Libertà cristiana e liberazione*, del 22 marzo 1986.

¹³ Funzione il cui riconoscimento è ben consolidato; si veda, ad esempio, il discorso di Paolo VI al I Congresso internazionale di diritto canonico del 20 gennaio 1970, dove il pontefice registra, tra l'altro, «il

Un assetto tanto articolato di fonti sembrerebbe preludere ad una pluralità di funzioni. Ed è comune, del resto, il riconoscimento, da parte della scienza del diritto canonico, della varietà delle attività svolte dall'organizzazione ecclesiastica, abitualmente classificate nei *munera docendi, sanctificandi e regendi*.

In effetti, però, le attività dell'organizzazione ecclesiastica, per quanto ampie ed articolate, paiono riconducibili ad un centro funzionale unitario, incentrato sulla conservazione e sulla trasmissione della memoria, allo stesso tempo storica e di fede, della vicenda di Cristo e del suo annuncio di rivelazione.

Le indicazioni più chiare sono contenute nel Concilio vaticano II. Quest'ultimo individua le finalità fondamentali dell'azione dell'organizzazione ecclesiastica nel servizio della comunicazione di una memoria storica e di fede, che si traduce, in concreto, sia in un'attività di evangelizzazione in senso stretto, consistente nella «offerta» della fede in Gesù, sia nella cura pastorale dei credenti, consistente nel sostegno al cristiano nel corso della sua vita, attraverso l'assistenza spirituale ed i sacramenti. Basti pensare all'affermazione, che troviamo nella costituzione dogmatica sulla divina rivelazione *Dei Verbum*, in base alla quale la Chiesa «per divino mandato e con l'assistenza dello Spirito Santo, piamente ascolta, santamente custodisce e fedelmente espone quella parola [di Dio]»¹⁴; ed alla costruzione complessiva della costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, tutta incentrata sulla missione dell'annuncio del regno di Cristo e di Dio, inteso allo stesso tempo come evangelizzazione e «cura delle anime»¹⁵.

Questa interpretazione, d'altra parte, è confermata dalla riflessione teologica sulla missione della Chiesa. Tale riflessione si riferisce ad un orizzonte storico più ampio di quello dominato dal concilio Vaticano II, prendendo spesso in considerazione l'intera vicenda storica della Chiesa, a partire dall'avvio del processo di istituzionalizzazione. Essa muove, poi, da una prospettiva metodologica peculiare, che combina l'indagine storica della missione della Chiesa con la ricostruzione di un «modello euristico», volto

bisogno della Chiesa stessa di definirsi in una *Lex Fundamentalis*, che la Teologia ancor più che il Diritto va approfondendo» e la «stretta parentela fra la Teologia e il diritto canonico».

¹⁴ Costituzione dogmatica sulla divina rivelazione *Dei Verbum*, 18 novembre 1965, § 10.

¹⁵ Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, 21 novembre 1964, *passim*. Si veda anche, tra le varie encicliche rilevanti, l'enciclica di Giovanni Paolo II, *Redemptoris Missio. Sulla permanente validità del mandato missionario*, 7 dicembre 1990. Alla cura delle anime sono dedicati alcuni saggi pubblicati in *Ius Ecclesiae*, 2000: tra questi, si vedano, in particolare, J. Herranz, *Salus animarum, principio dell'ordinamento canonico*, p. 291 ss.; e P. Moneta, *La salus animarum nel dibattito della scienza canonistica*, p. 307 ss.

non solo a facilitare l'analisi del sistema ecclesiastico ma anche a spiegarne la struttura ed il funzionamento ed a delinearne gli sviluppi¹⁶. Ai fini che qui interessano, tuttavia, il dato rilevante è che gli studi ecclesiologici più compiuti ed accurati giungono a conclusioni sostanzialmente corrispondenti a quelle formalizzate nel concilio Vaticano II¹⁷. L'insieme delle attività della Chiesa è riconducibile ad un nucleo fondamentale unitario, che consiste nel «semplice evento di alcune persone che si relazionano nella comunicazione della fede e così vivono in comunione»¹⁸. È un atto linguistico, ed in particolare un atto linguistico capace di fondare un rapporto tra le dimensioni più profonde dei soggetti coinvolti nella comunicazione, a rappresentare il centro funzionale della Chiesa¹⁹.

Ciò non significa, naturalmente, che questa finalità di fondo dell'esperienza ecclesiastica non possa essere perseguita con logiche differenti e talora anche conflittuali. Basti pensare, per limitarsi solo all'esempio più ovvio, alla tensione tra una prospettiva più marcatamente politica e sociale, incentrata sulla ricerca della giustizia e della solidarietà, ed una prospettiva volta alla contemplazione, che individua il centro dell'azione dell'organizzazione ecclesiastica nella preghiera e nella liturgia²⁰.

Si tratta, comunque, di diverse declinazioni di un paradigma funzionale che resta, nei suoi contorni generali, tendenzialmente unitario ed intorno al quale si ricostruisce la ragion d'essere funzionale della Chiesa.

È con l'organizzazione e la gestione di un processo di comunicazione della fede e della sua memoria storica, dunque, che si misurano le varie componenti della amministrazione ecclesiastica. Pur con attribuzioni che variano da caso a caso, e che spaziano dalla costituzione di una parrocchia alle nomine dei parroci, dalla imposizione di sanzioni alla somministrazione dei sacramenti, gli organismi che compongono il

¹⁶ Per un chiarimento di questa prospettiva metodologica, almeno in parte diversa da quella predominante nelle scienze sociali, si vedano S. Morandini, *Scienza e teologia in dialogo: il concetto di modello*, in *Vivens Homo*, 1991, p. 69 ss., e S. Dianich, *Ecclesiologia. Questioni di metodo e una proposta*, Cinisello B., Edizioni Paoline, 1993, in particolare p. 86 ss.

¹⁷ Ci si riferisce, in particolare, alle opere dello studioso che più ha sviluppato gli studi sulla Chiesa negli ultimi tre decenni, Severino Dianich, la cui riflessione trova una sintesi ideale nel *Trattato sulla chiesa*, di cui è coautrice Serena Noceti e che è stata pubblicata a Brescia, dalla casa editrice Queriniana, nel 2002.

¹⁸ Così S. Dianich e S. Noceti, *Trattato sulla chiesa*, p. 164.

¹⁹ Per una articolata riflessione sui diversi aspetti di questo processo comunicativo nella prospettiva della ecclesiologia, S. Dianich e S. Noceti, *Trattato sulla chiesa*, p. 241 ss.

²⁰ Tensione che caratterizza, come noto, la vita della Chiesa in tutto il XX secolo e che trova poi il suo attuale punto di equilibrio nel concilio Vaticano II; sulle discussioni all'interno di quest'ultimo, G. Cottier et al., *Eglise et pauvreté*, Paris, Cerf, 1965.

sistema amministrativo della Chiesa operano in funzione dello svolgimento di un processo comunicativo che riguarda la vicenda storica di Gesù e la fede nel suo annuncio.

Per quanto rapide e suscettibili di molti approfondimenti, già queste prime osservazioni sui caratteri della funzione svolta dall'organizzazione ecclesiastica consentono di individuare una serie di somiglianze e di differenze rispetto agli assetti funzionali del diritto amministrativo statale e degli ordinamenti ultrastatali diversi dalla Chiesa cattolico-romana.

È netta, anzitutto, la distanza dall'esperienza statale, che si registra, prima ancora che sul piano dell'analisi di dettaglio, su un dato di fondo, di ordine generale.

Mentre l'organizzazione ecclesiastica è chiamata a svolgere una sola funzione, infatti, i sistemi amministrativi nazionali sono preordinati all'esercizio di una serie aperta di funzioni, così come definite ed ordinate in via normativa. Tali funzioni dei sistemi amministrativi statali, naturalmente, variano nel tempo e nello spazio²¹. Basti pensare, per limitarsi al nostro paese e ad un arco temporale relativamente circoscritto, alle trasformazioni subite dalle funzioni pubbliche del sistema amministrativo italiano negli ultimi venticinque anni: le funzioni pubbliche hanno acquisito nuovi contenuti, esemplificati dagli sviluppi nel governo dell'economia, dove allo Stato imprenditore si è sostituito lo Stato regolatore ed al controllo pubblico diretto, di tipo direttivo, un controllo pubblico indiretto, di tipo condizionale o conforme al mercato²²; su un piano più generale, poi, sono profondamente mutate le domande sociali rispetto alle pubbliche amministrazioni, innescando un processo di modificazione delle attività svolte e dei servizi prestati, particolarmente evidente nell'ambito delle prestazioni sociali²³. Al di là delle ovvie variazioni nel tempo e nello spazio, però, restano costanti la varietà e la molteplicità delle funzioni esercitate dai sistemi amministrativi nazionali, che riflettono, del resto, la natura degli Stati quali enti a fini generali.

La differenza tra le funzioni dei sistemi amministrativi statali e l'assetto funzionale delle organizzazioni ecclesiastiche, peraltro, non è puramente quantitativa. Essa implica,

²¹ Sulla «assoluta storicità delle istituzioni giuridiche», si rivedano le osservazioni di M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 25 ss.

²² Così, da ultimo, S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, in *La nuova costituzione economica*, a cura di S. Cassese, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 291 ss.

²³ *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 117 ss.

in particolare, che mentre le amministrazioni statali sono normalmente chiamate a ponderare un interesse pubblico primario con altri interessi pubblici secondari, secondo il disegno della discrezionalità, l'amministrazione della Chiesa è di regola orientata allo svolgimento di una sola missione. La differenza tra i due assetti funzionali, poi, rileva per le sue implicazioni sui caratteri del diritto amministrativo. Se il diritto amministrativo statale, ben lungi dal presentarsi come un monolite, si declina diversamente proprio a partire dalle differenze tra le varie funzioni al cui svolgimento è preordinato²⁴, il fatto che l'organizzazione ecclesiastica sia preposta all'esercizio di un'unica funzione prefigura un diritto amministrativo assai meno differenziato e «plurale» di quello statale. Rilevare la diversa complessità delle funzioni statali rispetto a quelle ecclesiastiche, in altri termini, significa anticipare, quanto meno in via di ipotesi, la diversa complessità dei relativi diritti amministrativi.

Un discorso analogo si può fare con riferimento all'assetto funzionale del sistema amministrativo europeo, chiamato a svolgere funzioni tendenzialmente generali, definite dalla normativa europea. L'Unione europea, evidentemente, non può essere considerata, almeno al suo attuale stato di maturazione, del tutto corrispondente agli ordinamenti di tipo statale. E la gamma delle funzioni amministrative europee non è ancora così estesa ed articolata come quella degli Stati. E tuttavia, il sistema amministrativo europeo è preposto all'esercizio di una trama funzionale che tende a corrispondere a quella dei sistemi statali, in connessione con la sempre più evidente evoluzione dell'Unione in un potere pubblico generale²⁵.

Meno netta, invece, potrebbe apparire la distanza tra l'assetto funzionale del sistema amministrativo ecclesiastico e quello delle amministrazioni dei sistemi regolatori globali.

Non diversamente dall'organizzazione ecclesiastica, in effetti, le componenti amministrative dei singoli sistemi regolatori globali hanno carattere monofunzionale. Piuttosto che ponderare un interesse pubblico primario con altri interessi pubblici secondari, le amministrazioni dello spazio giuridico globale rispondono ad una pluralità

²⁴ Sulla rilevanza giuridica delle funzioni, vera e propria ragion d'essere delle amministrazioni pubbliche, si veda, in particolare, S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 1983, e Id., *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, Garzanti, 2000, p. 126 ss.

²⁵ Su questa evoluzione, nella prospettiva non tanto delle competenze dell'Unione, quanto degli interessi dei quali le istituzioni europee hanno progressivamente assunto la cura, G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari-Roma, Laterza, 2003, p. 69 ss.

di sottogoverni settoriali e sono chiamate a realizzare specifiche missioni, che si definiscono a partire da particolari settori²⁶. Inoltre, non mancano esempi di sistemi globali preposti allo svolgimento non tanto di un'attività di vera e propria regolazione, quanto di un'attività di comunicazione e di informazione, le cui somiglianze e differenze con il servizio di comunicazione religiosa potrebbe essere interessante ricostruire nel dettaglio²⁷.

Queste osservazioni, tuttavia, non sono sufficienti a suggerire un'analogia tra l'assetto funzionale del diritto amministrativo della Chiesa e quello del diritto amministrativo globale.

I due assetti restano, a ben vedere, sostanzialmente diversi, per due ragioni di fondo.

Da un lato, se è vero che le amministrazioni dello spazio giuridico globale fanno capo non ad un governo o ad un insieme di istituzioni superiori, ma ad una pluralità di sottogoverni settoriali, non si può sottovalutare il processo di moltiplicazione e consolidamento dei meccanismi di interazione e di dialogo tra i vari sistemi sezionali, che danno luogo, talora, a programmi funzionali sempre più unitari, della cui attuazione sono congiuntamente responsabili più ampie «famiglie» di organizzazioni interconnesse, la principale e più nota delle quali è il «sistema delle nazioni Unite»²⁸.

Dall'altro lato, anche ove si consideri non ancora sufficientemente consolidata la tendenza alla interconnessione funzionale tra i diversi regimi ultrastatali, le funzioni svolte dalle amministrazioni dello spazio giuridico globale restano difficilmente assimilabili a quelle dell'organizzazione ecclesiastica.

La differenza più profonda può essere ravvisata nel carattere in parte «carismatico» della funzione svolta dal sistema amministrativo della Chiesa, che vale a distinguere

²⁶ Sulla «eterogeneità dei regimi [globali], settore per settore diversi», si veda S. Cassese, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?*, e *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, entrambi in Id., *Oltre lo Stato*, Bari-Roma, Laterza, 2006, rispettivamente p. 6 ss. e p. 42 ss., in particolare a p. 14 ed a p. 44 ss.

²⁷ Si tratta dei numerosi sistemi globali che possono essere considerati meccanismi di *governance by information*. Su questo fenomeno, noto anche nell'Unione europea, si vedano, tra gli altri, K. Martens, C. Balzer, R. Sackmann e A. Weymann, *Comparing Governance of International Organizations – The EU, the OECD and Educational Policy*, University of Bremen et al., TranState Working Paper No. 7, 2004; e A. von Bogdandy e Matthias Goldmann, *The exercise of International Public Authority through National Policy Assessment. The OECD's PISA Policy as a Paradigm for a new International Standard Instrument*, in *International Organizations Law Review*, 2008, p. 241 ss.

²⁸ Nella prospettiva degli interessi curati, il fenomeno è ricostruito da S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 216 ss.; in una prospettiva soprattutto organizzativa e del rapporto tra norme, S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 323 ss., nonché, dello stesso autore, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, cit., p. 46 ss.

l'esperienza ecclesiastica non solo da quella delle amministrazioni globali, ma anche da quella dell'ordinamento europeo e da quella dei paesi occidentali²⁹.

Il servizio reso dall'amministrazione della Chiesa, consistente nella comunicazione della fede, si presenta, in effetti, in maniera articolata. Come si è sopra osservato, esso è regolato da norme, che sono frutto di scelte esplicite e si prestano, come tali, ad essere esaminate, discusse ed eventualmente modificate. Allo stesso tempo, però, la stessa disciplina giuridica presuppone che lo svolgimento di un'attività di comunicazione della memoria di Gesù sia possibile solo in quanto chi partecipa al processo comunicativo sia dotato della fede che solo una forza trascendente, ed in particolare lo Spirito santo, può dare. Basti pensare alla costituzione dogmatica *Lumen Gentium*, dove la funzione della Chiesa è costantemente interpretata all'interno di un'esperienza fondamentalmente mistica, resa possibile dallo Spirito santo³⁰.

La missione della comunicazione della fede, dunque, presenta sia una dimensione normativa, sia una dimensione in senso proprio carismatica, legata ad una forza sovranaturale, alla quale la disciplina giuridica subordina lo svolgimento dell'attività della Chiesa. Ciò non si verifica, naturalmente, rispetto alle funzioni svolte dalle altre amministrazioni, ultrastatali o dei paesi occidentali, che trovano la propria definizione ed i propri contenuti esclusivamente in una disciplina giuridica e sono del tutto prive di qualsiasi aspetto carismatico, in linea con la tradizione consolidata delle amministrazioni moderne tipizzata da Weber³¹. La differenza tra la funzione dell'amministrazione ecclesiastica e le funzioni delle altre amministrazioni, peraltro, non dà luogo ad una vera e propria contrapposizione tra due modelli nettamente contrapposti. L'intreccio tra carisma e norme che caratterizza la funzione svolta dall'organizzazione ecclesiastica, infatti, non vale tanto a giustapporre questa funzione

²⁹ Il termine «carisma» è qui utilizzato nella sua accezione letterale, di rinvio ad una forza sovranaturale o sovraumana; sulla utilizzazione della nozione nel contesto dell'esperienza ecclesiastica, si vedano E. Corecco, *Carisma*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1987, *ad vocem*, e G. Ghirlanda, *Carisma*, in *Nuovo dizionario di diritto canonico*, Cinisello Balsamo, San Paolo, 1993, p. 128 ss.

³⁰ Si veda, tra i molti passaggi rilevanti in tal senso, il § 4, ove si afferma che lo «Spirito dimora nella Chiesa e nei cuori dei fedeli come in un tempio (cfr. 1 Cor 3,16; 6,19) e in essi prega e rende testimonianza della loro condizione di figli di Dio per adozione (cfr. Gal 4,6; Rm 8,15-16 e 26). Egli introduce la Chiesa nella pienezza della verità (cfr. Gv 16,13), la unifica nella comunione e nel ministero, la provvede e dirige con diversi doni gerarchici e carismatici, la abbellisce dei suoi frutti (cfr. Ef 4,11-12; 1 Cor 12,4; Gal 5,22). Con la forza del Vangelo la fa ringiovanire, continuamente la rinnova e la conduce alla perfetta unione col suo Sposo».

³¹ Il riferimento, com'è evidente, è al tipo ideale di potere legale-burocratico sviluppato, rispetto all'esperienza statale, da Max Weber nell'opera *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, vol. I, p. 212 ss.

al paradigma abituale, quanto piuttosto a segnalare una specificità ed un elemento di complessità ulteriore.

L'assetto funzionale dell'amministrazione ecclesiastica, in definitiva, presenta delle differenze di fondo rispetto agli assetti funzionali del diritto amministrativo statale e degli ordinamenti ultrastatali.

Al di là dei numerosi aspetti di dettaglio, che non è possibile considerare in questo saggio, le sua specificità possono essere individuata, in particolare, in due elementi: l'amministrazione ecclesiastica, anzitutto, non è chiamata ad esercitare una pluralità di funzioni ed a ponderare, di regola, un interesse pubblico primario con altri interessi pubblici secondari, ma è orientata allo svolgimento di una singola missione; tale missione, poi, presenta non solo una dimensione normativa, corrispondente alla tradizione delle amministrazioni moderne, ma anche una dimensione in senso proprio carismatica, legata alla certezza ed alla assolutezza della fede che sono presupposte dalla stessa disciplina giuridica come elementi costitutivi della missione di comunicazione della memoria di Gesù.

Questa osservazione deve essere ora sviluppata portando l'analisi su alcuni aspetti dell'organizzazione e dei modi di funzionamento dell'amministrazione ecclesiastica.

3. Ancoraggio, differenziazione e grado di coesione

Anche sul versante organizzativo, l'amministrazione ecclesiastica presenta alcune non trascurabili differenze rispetto alle amministrazioni dei sistemi statali ed ultrastatali.

Una prima specificità riguarda l'ancoraggio dell'amministrazione.

Negli ordinamenti statali, come noto, il problema è stato risolto in modi assai diversi da caso a caso. Basti considerare, in ambito europeo, che l'esperienza francese si caratterizza per l'esplicito ancoraggio costituzionale dell'amministrazione all'esecutivo e per l'evidente osmosi tra politica ed amministrazione, mentre l'ordinamento britannico si basa sulla netta separazione tra politica ed amministrazione e sul principio della *partisan neutrality*. Ed è ancora diverso il disegno statunitense, incentrato sulla stretta dipendenza dell'amministrazione dal Presidente, con l'importante eccezione delle *independent regulatory commissions*, che determinano la *policy* di uno specifico settore in autonomia rispetto agli orientamenti politici dell'esecutivo e sotto il controllo del

Congresso³². Ciò che è costante nelle esperienze principali degli stati occidentali contemporanei, però, è la circostanza che l'amministrazione, per un verso, è sottoposta al principio della *rule of law*, per l'altro, risponde ad un esecutivo riconducibile ad un centro unitario. Su questo assetto consolidato, poi, si innesta, più di recente, la tendenza della società ad acquisire maggior peso nella macchina amministrativa, anche a scapito del comando tradizionalmente fornito dalla politica³³.

Quanto agli ordinamenti ultrastatali, l'Unione europea tende a convergere, al di là di numerose ed ovvie specificità, con l'elemento comune alle diverse esperienze statali che si è appena segnalato. Analogamente a quanto avviene negli ordinamenti nazionali, infatti, l'amministrazione europea è soggetta al principio di legalità e risponde ad un esecutivo, anche se quest'ultimo non si configura come un centro unitario, rappresentato dal governo, ma quale potere condiviso tra più istituzioni disomogenee (la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri)³⁴. Essa si apre in misura crescente, poi, al dialogo con la collettività, anche se i modi di questo dialogo sono ancora in corso di formazione e i suoi effetti ambivalenti.

Solo in parte diverso è l'assetto delle amministrazioni dello spazio giuridico globale. Esse non fanno capo, come si è già notato, ad un governo o ad un insieme di istituzioni superiori, ma rispondono ad una pluralità di sottogoverni settoriali. Anche in questo caso, però, l'amministrazione è subordinata ad una guida politica, rappresentata dall'organizzazione di vertice dei vari sistemi regolatori internazionali, che include di regola anche un collegio nel quale sono rappresentati i governi degli Stati membri del sistema ultrastatale settoriale. Anche nello spazio amministrativo globale, poi, vengono rafforzandosi i meccanismi di dialogo con le collettività ed il principio di legalità tende

³² Per un esame di queste ed altre differenze, si rinvia a L. Casini e E. Chiti, *L'organizzazione*, in *Diritto amministrativo comparato*, a cura di G. Napolitano, Milano, Giuffrè, 2007, p. 61 ss., p. 67 ss. Per una ricostruzione complessiva, con riferimento agli ordinamenti francese ed inglese, si veda S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo in Francia e nel Regno Unito*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., *Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, I, p. 1 ss., p. 173 ss.

³³ Il rafforzamento del peso della collettività è rilevato, quale tendenza di carattere generale delle amministrazioni, da ultimo nell'opera collettanea *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, a cura di L. Torchia, cit., p. 13 ss. e p. 513.

³⁴ Tra i contributi più recenti sul principio della *rule of law* nell'ordinamento europeo, K. Lenaerts, *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1625 ss.; sui caratteri dell'esecutivo nell'ordinamento europeo, P. Dann, *The Political Institutions*, in *Principles of European Constitutional Law*, a cura di A. von Bogdandy e J. Bast, Oxford, Hart, 2006, p. 229 ss.

ad emergere quale principio comune alle diverse discipline globali di settore³⁵, secondo linee di sviluppo che, pur presentando non poche peculiarità rispetto alle vicende europee, ne confermano comunque le tendenze complessive³⁶.

L'organizzazione amministrativa della Chiesa non pare assimilabile a questo quadro generale.

Anzitutto, tanto la *rule of law* quanto la partecipazione della collettività all'azione amministrativa restano ad uno stadio di sviluppo embrionale.

La prima, seppure spesso affermata come un principio ormai consolidato dell'azione delle amministrazioni ecclesiastiche, rappresenta, in realtà, un obiettivo non ancora raggiunto. Ad esso contribuiscono certamente diversi sviluppi recenti del diritto amministrativo ecclesiastico, di cui si dirà più avanti. Ma si tratta di sviluppi rudimentali, importanti soprattutto per l'evoluzione che potrebbero prefigurare.

La seconda trova espressione soprattutto in una serie di strutture collegiali, il cui funzionamento, però, è spesso assai poco efficace. Tra i vari esempi si possono richiamare gli organismi volti a garantire la partecipazione dei fedeli alla vita della comunità, quali i consigli pastorali nelle parrocchie, il consiglio pastorale nelle diocesi, il consiglio per gli affari economici nelle parrocchie e nelle diocesi, ed i sinodi diocesani, composti da ministri ordinati e da un numero variabile di fedeli nominati dal vescovo o designati attraverso procedure fissate dallo stesso vescovo. Si tratta di collegi previsti a partire dalla metà degli anni Sessanta, nel contesto di una più ampia discussione sulla partecipazione e sulla «corresponsabilità» nella Chiesa³⁷, e formalizzati nel Codice di diritto canonico. La loro istituzione, però, non è sempre obbligatoria, hanno poteri meramente consultivi³⁸ e solo in pochi casi si sono rivelati,

³⁵ Su questo sviluppo, si veda, in particolare, S. Cassese, *Globalizzazione e "rule of law". Esiste uno "Stato di diritto" oltre lo Stato?*, in Id., *Oltre lo Stato*, cit., p. 109 ss.

³⁶ Per un esame della complessa trama di somiglianze e differenze che legano le vicende europee e quelle dello spazio amministrativo globale, sia consentito il rinvio a E. Chiti, *Organizzazione europea ed organizzazione globale. Elementi per una comparazione*, in corso di pubblicazione in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009.

³⁷ Per riprendere il titolo dell'opera di J. Suenens, *La corresponsabilité dans l'église d'aujourd'hui*, Paris, Desclée, 1968.

³⁸ I consigli pastorali delle parrocchie, ad esempio, sono istituiti solo se ciò «risulta opportuno a giudizio del Vescovo diocesano, dopo aver sentito il consiglio presbiterale» (canone 536), mentre è obbligatoria l'istituzione, in ogni parrocchia ed in ogni diocesi, di un consiglio per gli affari economici, presieduto, rispettivamente, dal vescovo diocesano e dal parroco e «composto da almeno tre fedeli, veramente esperti in economia e nel diritto civile ed eminenti per integrità», nominati dal Vescovo (canoni 492 e 537). La disciplina giuridica dei vari organi collegiali è posta dai canoni 460-572 del Codice di diritto canonico,

nella prassi, capaci di suscitare un dibattito pubblico e di influenzare il processo decisionale³⁹.

A ciò si aggiunge che manca un vero e proprio apparato politico, al cui comando sia assoggettata l'amministrazione ecclesiastica. Questa non si presenta come un corpo che si frappone tra le istituzioni politiche e la collettività. Sebbene la distinzione tra funzione legislativa ed amministrativa tradizionalmente operata dalla scienza del diritto canonico possa suggerire l'esistenza di istituzioni chiamate allo svolgimento di un'attività in senso proprio politica⁴⁰, l'intera struttura ecclesiastica ha, a ben vedere, carattere amministrativo, o quanto meno è assai poco certa la distinzione tra apparati amministrativi ed apparati politici. Anche le istituzioni di vertice, come il papato ed i consigli ecumenici, non sono, in effetti, chiamate a compiere scelte politiche, ma piuttosto ad interpretare, attraverso una pluralità di atti giuridici, i testi fondativi dell'esperienza cristiana, individuati nelle sacre scritture. La struttura complessiva della Chiesa, dunque, può essere rappresentata non tanto nei termini di un corpo articolato in un vertice politico ed in un apparato amministrativo, quanto piuttosto nei termini di un'organizzazione interamente amministrativa la quale, a vari livelli ed attraverso l'esercizio di attribuzioni diverse, che possono tradursi anche nell'adozione di atti generali, dà attuazione alla propria specifica missione, consistente nella comunicazione di una memoria storica e di fede.

L'amministrazione della Chiesa, insomma, tende a sfuggire ad un vero e proprio inquadramento nei pubblici poteri, corrispondente a quello che caratterizza, seppure in forme e modi diversi, l'esperienza statale ed ultrastatale. Ciò non significa che sia un'amministrazione autosufficiente, priva di investitura. Essa trova la propria giustificazione e legittimazione, piuttosto, in un diverso fondamento, che si potrebbe dire allo stesso tempo tradizionale e carismatico. Tradizionale, perché

dedicati alla «struttura interna delle chiese particolari»; si vedano, in particolare, i canoni 460-468, 492-493, 511-514, 536-537.

³⁹ È il caso, soprattutto, dei sinodi diocesani, che sono valutati positivamente dalla ampia letteratura sulla partecipazione dei fedeli alle decisioni sulla vita della comunità; si vedano, ad esempio, E. Cappellini e G.G. Sarzi Sartori, *Il Sinodo diocesano. Storia, normativa, esperienza*, Cinisello B., S. Paolo, 1994; ed i saggi raccolti in *Le gouvernement de l'église catholique. Synodes et exercice du pouvoir*, Paris, Cerf, 1997.

⁴⁰ Si veda, ad esempio, J. Miras, J. Canosa e E. Baura. *Compendio di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 25 ss., ove la funzione amministrativa è definita, in opposizione a quella legislativa, come quella funzione «mediante la quale l'autorità ecclesiastica persegue in modo pratico ed immediato i fini pubblici, applicando i mezzi di cui dispone per la promozione del bene pubblico ecclesiale e per il soddisfacimento delle necessità pubbliche concrete» (p. 29).

l'amministrazione ecclesiastica si appoggia sulla tradizione di cui si fa garante ed interprete, relativa alla memoria di Gesù. Carismatico, perché la prosecuzione di questa tradizione può avvenire, per espresso riconoscimento della stessa istituzione ecclesiastica, solo grazie all'intervento dello Spirito santo, inteso quale elemento trascendente che guida ed orienta la Chiesa nel suo complesso⁴¹.

Questa specificità, com'è evidente, colloca l'amministrazione della Chiesa su un piano ben diverso da quello delle altre esperienze ultrastatali e, ancor più, della tradizione degli Stati occidentali, le quali, pur nella diversità delle soluzioni prescelte, trovano la propria investitura principalmente nel diritto, nelle collettività e nella subordinazione alle istituzioni politiche.

Meno profonda, ma comunque non trascurabile, è la distanza che si registra rispetto al grado di differenziazione dei moduli organizzativi utilizzati e di coesione del sistema amministrativo.

È nota la trasformazione subita dalle amministrazioni statali al riguardo. Originariamente costruite quali organizzazioni compatte e gerarchicamente ordinate, le amministrazioni statali, anche in connessione con l'ampliamento delle funzioni pubbliche, hanno gradualmente perduto, seppur con intensità ed in modi diversi da caso a caso, la tradizionale rigidità, per divenire, per un verso, differenziate, per altro verso, pluralistiche o policentriche⁴². Per limitarsi all'esperienza recente del nostro paese, ad esempio, già agli inizi degli anni Ottanta del XX secolo veniva riconosciuto e studiato il carattere multiorganizzativo dell'organizzazione della pubblica amministrazione, della quale si rilevavano il pluralismo e la varietà dei «tipi organizzativi»⁴³. E tale carattere è

⁴¹ L'osservazione che la Chiesa è una istituzione di ispirazione trascendente è abituale negli studi di diritto canonico. A differenza della posizione espressa nel testo, però, questi studi mettono l'accento soprattutto sul momento genetico dell'esperienza ecclesiastica, riconducendo il carisma essenzialmente all'atto fondativo della Chiesa: così, ad esempio, si osserva che la Chiesa, «in questo mondo, si presenta – ad un tempo – come una società organicamente strutturata, ordinata gerarchicamente e presieduta da un'autorità che ha ricevuto da Gesù Cristo la sua missione e potere» (J. Miras, J. Canosa e E. Baura. *Compendio di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 28). Gli studi di diritto canonico, inoltre, individuano in questo carattere duale, storico e di fede, il «mistero» della Chiesa: si veda, *ex multis*, I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, cit., che osserva come nella «interrelazione tra ispirazione trascendente e radicamento secolare si situa appunto il mistero della Chiesa, sacramento universale di salvezza e simbolo reale dell'azione di grazia che, sopravanzando le forze umane, trova la sorgente originaria nella perenne iniziativa divina» (p. 7).

⁴² S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 374 ss.

⁴³ Si veda, in particolare, S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 15 ss.

stato se possibile accentuato dagli sviluppi degli ultimi venticinque anni, con la nascita di nuovi tipi di amministrazioni, esemplificati dalle autorità amministrative indipendenti⁴⁴.

Ancor più marcati sono la differenziazione ed il policentrismo delle amministrazioni ultrastatali. Tanto l'amministrazione dell'Unione europea quanto quelle dei sistemi regolatori globali, in effetti, si presentano come organizzazioni instabili o fluide, a carattere per lo più polisnodale⁴⁵. I modelli organizzativi che vengono consolidandosi nell'Unione europea e nello spazio giuridico globale, naturalmente, presentano alcune significative differenze, la principale delle quali è la circostanza che le amministrazioni composte dello spazio giuridico globale hanno carattere essenzialmente multinazionale, mentre l'esperienza comunitaria combina l'elemento multinazionale con una componente propriamente sovranazionale⁴⁶. In entrambi i casi, però, la tendenza alla istituzione di organizzazioni composte, nelle quali concorrono più amministrazioni distinte e separate, nazionali ed ultrastatali, contitolari di una funzione relativa ad un settore specifico, che servono esigenze sia di specializzazione, sia di comunicazione tra le amministrazioni, è un tratto costitutivo e caratteristico delle emergenti amministrazioni ultrastatali.

L'amministrazione della Chiesa si differenzia, almeno in parte, da tali tendenze generali.

Per quanto ricca ed articolata, anzitutto, essa è basata su un numero limitato di modelli organizzativi.

Sono tre, in particolare, le figure prevalenti.

Una prima figura è quella che prevede un organismo dotato di personalità giuridica, istituito dall'autorità gerarchicamente sovraordinata, competente di regola rispetto ad

⁴⁴ Per un esame delle trasformazioni complessive dell'organizzazione dell'amministrazione italiana negli ultimi venticinque anni, si veda *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, a cura di L. Torchia, cit., p. 165 ss., nonché, in una prospettiva comparativa, p. 484 ss.

⁴⁵ Sull'Unione europea, si veda S. Cassese, *L'Unione europea e gli ordinamenti compositi del passato*, in *The Eastern Roman Empire and the Birth of the Idea of State in Europe*, a cura di S. Flogaitis e A. Pantélis, London, Esperia, 2005, p. 27 ss., p. 43 ss., nonché E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, nonché, da ultimo, L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007; con riferimento alle amministrazioni globali, S. Cassese, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, cit., p. 51 ss.

⁴⁶ Per una ricostruzione delle differenze tra l'organizzazione amministrativa dell'Unione europea e quella dei sistemi regolatori globali, nella quale sono poste in evidenza le conseguenze della previsione di una componente in senso proprio sovranazionale nel sistema europeo, sia consentito il rinvio a E. Chiti, *Organizzazione europea ed organizzazione globale. Elementi per una comparazione*, in corso di pubblicazione in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009.

uno specifico territorio ed articolato in alcuni uffici collegiali ed in ufficio monocratico, incaricato della sua direzione e gestione. Questo è il caso, ad esempio, delle parrocchie e delle diocesi. La parrocchia, che rappresenta l'istituzione di base della Chiesa, è istituita dal vescovo e prevede un consiglio per gli affari economici, un eventuale consiglio pastorale ed un parroco, nominato dal vescovo di norma a tempo indeterminato e responsabile della sua guida, principalmente attraverso l'amministrazione dei sacramenti e la cura pastorale della comunità dei fedeli raccolti su un determinato territorio⁴⁷. La diocesi, invece, ha una competenza territoriale più ampia, è istituita dal concilio ecumenico ed ha una complessità maggiore, essendo previsti, tra gli altri, un consiglio per gli affari economici, un consiglio presbiterale, un collegio dei consultori, un consiglio episcopale ed il vescovo, che guida la diocesi attraverso la cura pastorale e l'attività di governo della comunità⁴⁸.

Da questo modello organizzativo se ne differenzia un secondo, rappresentato dal collegio composto da ministri del medesimo ordine. Tra i numerosi esempi si può richiamare quello del concilio ecumenico, composto dai vescovi che sono membri del collegio dei vescovi, incluso il vescovo di Roma. Si tratta di un organismo collegiale di particolare importanza sia per ragioni funzionali, sia per ragioni strutturali. Per ragioni funzionali, perché, a seguito di una complessa evoluzione storica, esso è divenuto l'organismo che «esercita in modo solenne la potestà sulla Chiesa universale» e nel quale i vescovi «sono per tutta la Chiesa dottori e giudici della fede e della morale, e alle loro definizioni si deve aderire con l'ossequio della fede»⁴⁹. Per ragioni strutturali, perché al vescovo di Roma è attribuita una posizione di assoluta preminenza nel collegio: il Papa, infatti, ha il potere esclusivo di convocare il concilio ecumenico, presiederlo, definirne l'ordine del giorno, sospenderlo, scioglierlo e approvarne i decreti⁵⁰.

⁴⁷ Codice di diritto canonico, canoni 528 e 530. Tra le varie opere sulla parrocchia, *La parrocchia e le sue strutture*, a cura di A. Longhitano, F. Coccopalmerio e C. Bonicelli, Bologna, EDB, 1987; le origini delle parrocchie sono ricostruite da J. Gaudemet, *Storia del diritto canonico. Ecclesia et civitas*, cit., p. 266 ss.

⁴⁸ Sulla formazione delle diocesi, che derivano dal ministero del vescovo, C. Fantappiè, *Introduzione storica al diritto canonico*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 31 ss.;

⁴⁹ I due passaggi citati sono, rispettivamente, il canone 337 del codice di diritto canonico ed il § 25 della Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, cit. Nell'ampia riflessione sul concilio ecumenico, si veda M.D. García Hervas, *Régimen jurídico de la colegialidad en el Código de Derecho Canonico*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1990.

⁵⁰ Si veda il canone 338 del Codice di diritto canonico. Il ruolo del Pontefice era stato indicato già nella Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, ove si afferma che il concilio ecumenico è «insieme col suo capo il romano Pontefice, e mai senza questo capo, il soggetto di una suprema e piena

Un terzo modello organizzativo è quello del papato, del quale si può rilevare un'ambiguità di fondo. Per un verso, il papa rileva come membro del collegio dei vescovi, cui partecipa nella sua qualità di vescovo di una specifica chiesa locale, quella di Roma, e nel quale occupa una posizione peculiare, essendo chiamato a garantire al livello universale l'unità della Chiesa. Questa costruzione risulta sia dalla costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium* sia dal codice di diritto canonico, il cui canone 331 stabilisce che il vescovo della chiesa di Roma «è capo del Collegio dei Vescovi, Vicario di Cristo e Pastore qui in terra della Chiesa universale; egli perciò, in forza del suo ufficio, ha potestà ordinaria suprema, piena, immediata e universale sulla Chiesa, potestà che può sempre esercitare liberamente». In questo senso, come è stato efficacemente osservato, quella del papato «non è una istituzione che si sovrappone dal di fuori al corpo ecclesiale e al collegio episcopale: essa emerge bensì dal suo interno, dalla sua fonte sacramentale»⁵¹. Per altro verso, il papa tende a rilevare oltre l'ambito del collegio dei vescovi, assumendo i caratteri di un ufficio monocratico. Ad esempio, pur essendo chiamato ad adempiere all'ufficio di supremo pastore della Chiesa «sempre congiunto nella comunione con gli altri Vescovi e anzi con tutta la Chiesa», ha il diritto, tuttavia, «di determinare, secondo le necessità della Chiesa, il modo, sia personale sia collegiale, di esercitare tale ufficio»⁵². Esercita le sue attribuzioni di governo della Chiesa universale attraverso gli uffici della curia romana, che si configura quale un apparato servente soltanto del Papa, regolato da una normativa sua propria⁵³. Più in generale, si riconosce che «il romano Pontefice, in forza tutta la Chiesa, ha su questa una potestà piena, suprema e universale, che può sempre esercitare liberamente»⁵⁴.

L'amministrazione ecclesiastica, peraltro, si differenzia da quella statale ed ultrastatale non solo per il limitato grado di differenziazione organizzativa. Rispetto a quelle esperienze, essa si caratterizza anche per la combinazione complessa, e si direbbe irrisolta, tra concentrazione e dispersione, gerarchia e polisinodia.

potestà su tutta la Chiesa sebbene tale potestà non possa essere esercitata se non col consenso del romano Pontefice» (§ 22).

⁵¹ Così S. Dianich, *Trattato sulla chiesa*, cit., p. 535.

⁵² Codice di diritto canonico, canone 333.

⁵³ Si tratta della Costituzione apostolica *Pastor Bonus*, promulgata dal papa Giovanni Paolo II il 28 giugno 1988, e del Regolamento generale della Curia Romana; si veda, per un commento complessivo, *La Curia romana nella Costituzione apostolica Pastor Bonus*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1990.

⁵⁴ Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, cit., § 22.

Il tentativo di porre in essere un assetto plurale, che non traduca le esigenze di ordine e di stabilità in un assetto accentrato, è testimoniato da vari elementi.

Il più evidente è l'ampio ricorso alla collegialità. Un esempio significativo è quello delle conferenze episcopali, che riuniscono «i Vescovi di una nazione o di un territorio determinato, i quali esercitano congiuntamente alcune funzioni pastorali per i fedeli di quel territorio»⁵⁵. Il vescovo, in effetti, serve allo stesso tempo la sua chiesa e l'insieme delle chiese, vale a dire la Chiesa universale. Se alla cura della prima egli provvede singolarmente, il servizio alla seconda ha carattere collegiale, secondo una tradizione antica che, dopo un periodo di forte ridimensionamento, è stata recuperata e valorizzata dal Concilio Vaticano II⁵⁶. Così, la *Lumen Gentium*, dopo aver ricordato l'esperienza storica in base alla quale le chiese, durante i secoli, siano state allo stesso tempo unite nella fede e caratterizzate da proprie specifiche discipline, usi liturgici e patrimoni teologici e spirituali, stabilisce che «le Conferenze episcopali possono oggi portare un molteplice e fecondo contributo acciocché il senso di collegialità si realizzi concretamente»⁵⁷. Le singole chiese, in altri termini, coesistono all'interno di un più ampio disegno e l'equilibrio tra pluralismo e unità è perseguito attraverso lo strumento della polisinodia.

L'esigenza di costituire un assetto plurale, tuttavia, è temperata dalle spinte all'accentramento ed alla concentrazione. L'elemento collegiale, ad esempio, coesiste in alcuni casi con una evidente componente gerarchica, ben illustrata dal ruolo di assoluta preminenza che il vescovo di Roma svolge nel concilio ecumenico, di cui si è detto sopra, o dalla posizione del sinodo dei vescovi, un collegio che raccoglie rappresentanti dell'episcopato mondiale ed è chiamato a «prestare aiuto» al pontefice attraverso l'esercizio di un potere meramente consultivo⁵⁸. La stessa polisinodia, poi, non è sempre pienamente sviluppata, come dimostra sia lo scarso utilizzo dei concili particolari, sia l'assenza, nell'attuale struttura della Chiesa, di collegi chiamati ad operare, con funzioni apprezzabili, tra la diocesi e gli organismi della Chiesa universale. Da ultimo, anche

⁵⁵ Codice di diritto canonico, canone 447.

⁵⁶ La collegialità episcopale è oggetto di un'ampia riflessione teologica: in una prospettiva storica, si vedano, *ex multis*, L. Mortari, *Consacrazione episcopale e collegialità. La testimonianza della chiesa antica*, Firenze, Vallecchi, 1969; sull'assetto successivo al Concilio Vaticano II, G. Mazzoni, *La collegialità episcopale. Tra teologia e diritto canonico*, Bologna, EDB, 1986.

⁵⁷ Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, cit., § 23. Si vedano anche il decreto sulla missione pastorale dei vescovi nella Chiesa *Christus Dominus*, in particolare ai numeri 37-38; la lettera apostolica *motu proprio Ecclesiae sanctae*; e la lettera apostolica *motu proprio Apostolos suos*.

⁵⁸ Codice di diritto canonico, canone 342.

l'accentuata uniformità amministrativa della Chiesa vale a limitare il pluralismo e tende ad operare quale elemento di accentramento, là dove le varie comunità vengono inquadrare in modelli organizzativi unitari.

La spinta verso il policentrismo e quella verso la compattezza, insomma, non sono ricomposte, nell'organizzazione ecclesiastica, in un disegno davvero compiuto. Esse danno luogo, piuttosto, ad una tensione di fondo. Di quest'ultima, tra l'altro, sarebbe un errore sottovalutare i pericoli rispetto al funzionamento di un organismo come la Chiesa, la cui vasta estensione geografica, che non è riconducibile al sistema occidentale, impone di ricercare un proficuo e stabile punto di equilibrio tra differenze locali ed elementi unitari. Alcuni possibili percorsi di riforma, del resto, sono suggeriti dalla esperienza della Chiesa orientale, il cui ordinamento porta la polisinodia al punto di massimo sviluppo all'interno di un assetto che resta, tuttavia, basato su rapporti di sovraordinazione.

4. I modi di funzionamento

Quanto ai modi di funzionamento, l'amministrazione ecclesiastica in parte riflette le tendenze generali del diritto amministrativo statale ed ultrastatale, in parte se ne discosta.

In effetti, gli studi di diritto canonico tendono a suggerire, spesso solo implicitamente, due tesi opposte. In base alla prima, l'amministrazione della Chiesa sarebbe oggi regolata da un corpo di norme di diritto amministrativo semplicemente «importate» dal diritto amministrativo statale⁵⁹. In base alla seconda, il diritto amministrativo ecclesiastico risponderebbe a logiche e principi del tutto autonomi, legati in sostanza al carattere misterico della Chiesa.

La realtà giuridica, però, pare più sfumata ed entrambe le tesi scontano forti semplificazioni, sia nella rappresentazione dei tratti distintivi del diritto amministrativo degli Stati, sia nella ricostruzione delle caratteristiche della disciplina che governa il funzionamento dell'amministrazione ecclesiastica.

⁵⁹ Ciò nella prospettiva generale in base alla quale l'ordinamento giuridico statale e quello della Chiesa rappresentano due sistemi comunicanti, che si sono spesso scambiati, nel corso della loro storia plurisecolare, istituti e principi; per questo orientamento complessivo, si vedano, in particolare, G. Le Bras, *Les origines canoniques du droit administratif*, in *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, p. 395 ss., e E. Caparros, *Les racines institutionnelles des droits occidentaux dans le droit ecclésiastique*, in *Ius ecclesiae*, 1995, p. 425 ss.

Il diritto amministrativo statale, come noto, si è venuto costruendo intorno ad un modello che si è imposto, al termine di un lungo processo storico⁶⁰, quale schema generale di azione per gli apparati amministrativi degli Stati e «paradigma fondamentale»⁶¹ del diritto pubblico: un modello incentrato sulla dialettica tra autorità e libertà, che presuppone, per un verso, l'attribuzione alla amministrazione di un fine pubblico da perseguire, per altro verso, la cedevolezza della situazione del privato di fronte all'atto di esercizio della potestà pubblica⁶².

Nella seconda metà del secolo XX, però, tale modello ha conosciuto profonde trasformazioni, che ne hanno non solo modificato i tratti originari, ma anche attenuato la capacità esplicativa.

Se autorità e libertà debbono essere intese come «momenti di un procedimento dialettico»⁶³, il cui punto di equilibrio è sempre stato, per così dire, mobile, si registra, a partire dalla metà del secolo scorso, un graduale irrobustimento della dimensione garantistica ed egualitaria del diritto amministrativo, la cui «specialità acquisisce, a differenza delle origini, un significato ambivalente. Riserva all'amministrazione prerogative 'esorbitanti', ma, allo stesso tempo, la sottopone a vincoli sconosciuti al codice civile»⁶⁴.

Su questo sviluppo di lungo periodo, poi, se ne è innestato un secondo, emerso nell'ultimo quindicennio e destinato a rappresentare un vero e proprio mutamento qualitativo del diritto amministrativo. In connessione con l'apertura ultrastatale del diritto amministrativo, è stata registrata la progressiva emersione di un paradigma alternativo a quello tradizionale, denominato, «in via provvisoria», dell'«arena

⁶⁰ Per uno sguardo d'insieme sul processo di formazione di un autonomo sistema del diritto amministrativo, fondato su istituti propri ed incentrato sui privilegi dell'amministrazione, si vedano G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 24 ss. e p. 52 ss., e L. Mannori e B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari-Roma, Laterza, 2001, p. 305 ss.

⁶¹ S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, cit., p. 604.

⁶² Per parafrasare la nota formulazione di M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, II, cit., p. 228. In precedenza, S. Romano, *Corso di diritto amministrativo. Principii generali*, III ed., Padova, Cedam, 1930, p. 81, nonché, dello stesso M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 71 ss. (sul quale si vedano le riflessioni di S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1974, p. 120 ss., e di B.G. Mattarella, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 2000, p. 165 ss.).

⁶³ M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, p. 71.

⁶⁴ Così G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., p. 36. Per una ricostruzione complessiva di questi sviluppi, S. Cassese, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 27 ss., specie a p. 35 ss., nonché, in precedenza, dello stesso autore, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p. 1015 ss.

pubblica», nel quale «da un lato, al tradizionale binomio Stato-cittadino si affianca o si sovrappone un complesso di rapporti più ricco di soggetti e meno fondato sulla contrapposizione; dall'altro, il vecchio modello legale-razionale dei poteri pubblici è sostituito da un modo di agire pubblico simile a quello privato»⁶⁵.

Si tratta di uno sviluppo che è agevole registrare anche nei sistemi ultrastatali. La graduale costruzione dell'arena pubblica, del resto, è stata osservata proprio a partire dai caratteri del diritto amministrativo europeo e dei suoi intrecci con il diritto nazionale, che portano con sé la formazione di relazioni tripolari (privati-amministrazioni nazionali-Commissione europea), la produzione di dislivelli di regolazione e la apertura della Commissione alla partecipazione degli interessati. Analogamente, il modello dell'arena pubblica rappresenta uno dei tratti più appariscenti del diritto amministrativo globale, anche se ciò non esclude, naturalmente, che in alcuni settori dello spazio giuridico globale non si riproduca, seppure in forme non del tutto corrispondenti a quelle proprie della tradizionale esperienza statale, la dialettica tra autorità e libertà⁶⁶.

Rispetto a queste linee di sviluppo complessive, i modi di funzionamento dell'amministrazione ecclesiastica presentano alcune specificità ed alcuni fattori di somiglianza.

Un primo aspetto riguarda la distinzione tra amministrazioni ed amministrati: la quale, nell'ordinamento ecclesiastico, è assai meno netta di quella presupposta dal paradigma tradizionale del diritto pubblico statale e si presenta, forse, in forme più vicine ai recenti sviluppi del diritto amministrativo.

A tale proposito, non si può negare che esista uno specifico spazio istituzionale preposto allo svolgimento delle attività ecclesiastiche. L'amministrazione che offre il servizio della trasmissione della memoria storica e di fede di Gesù, in effetti, è distinta ed autonoma dalla comunità dei fedeli genericamente intesa.

⁶⁵ S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, cit., p. 608; l'espressione «arena pubblica», infatti, «indicando uno spazio, non pregiudica le posizioni dei soggetti che vi operano (lo Stato in alto, i cittadini in basso, secondo il paradigma tradizionale), non vincola l'agire dei soggetti a un tipo (come quello della discrezionalità, valevole per la pubblica amministrazione, e quello della libertà, applicabile al privato, secondo il paradigma tradizionale). Consente, al contrario, interscambiabilità dei ruoli, modificazione dei rapporti, commercio delle regole e dei principi ordinatori» (p. 607).

⁶⁶ Un esempio importante di settore dello spazio giuridico globale nel quale il diritto amministrativo riproduce il disegno generale del rapporto autorità-libertà, declinandone i vari elementi, però, in una maniera non equiparabile a quella propria dell'esperienza del diritto amministrativo nazionale, è quello della sicurezza militare globale; per un esame della trama di continuità e discontinuità con il paradigma statale, ci si permette di rinviare a E. Chiti, *L'amministrazione militare*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 229 ss.

Ad esempio, spetta al parroco, quale ministro ordinato, il compito di predicare la parola di Dio, di operare per la catechesi e di celebrare i sacramenti nella comunità di persone che hanno accolto l'annuncio evangelico nel territorio della parrocchia⁶⁷. Inoltre, poiché la comunità dei fedeli non è una unità chiusa ma un insieme aperto, il parroco ha anche il compito di procedere alla evangelizzazione dei non credenti o dei non battezzati. Un secondo esempio è offerto dalla netta distinzione funzionale che il codice di diritto canonico opera tra persone giuridiche pubbliche e private. I fedeli «hanno il diritto di fondare e di dirigere liberamente associazioni che si propongano un fine di carità o di pietà, oppure l'incremento della vocazione cristiana nel mondo»; e tali associazioni possono acquistare personalità giuridica per decreto formale dell'autorità ecclesiastica competente⁶⁸. Le persone giuridiche pubbliche costituite dalla competente autorità ecclesiastica, invece, sono tenute a compiere, «entro i fini ad esse prestabiliti, a nome della Chiesa [...] il proprio compito, loro affidato in vista del bene pubblico»⁶⁹.

L'attività di comunicazione della memoria di Gesù, dunque, non è lasciata alla società dei fedeli nelle sue multiformi articolazioni, ma è attribuita ad uno specifico apparato organizzativo. La rilevanza di questa scelta, del resto, si può apprezzare anche comparando l'esperienza della Chiesa cattolica romana con quella di altre professioni religiose, il cui grado di istituzionalizzazione è spesso assai più ridotto ed embrionale. Si pensi, ad esempio, al caso del buddismo, la cui unica forma istituzionale è quella dei *sangha*, comunità monastiche regolate da specifiche norme sull'accesso e sullo svolgimento della vita in comune.

Allo stesso tempo, però, l'amministrazione ecclesiastica tende a diluirsi, in alcune sue parti, nella stessa comunità dei fedeli.

L'organizzazione, infatti, si articola, a ben vedere, in due diverse componenti. La prima ha carattere, per così dire, professionale ed è rappresentata dal ministero ordinato,

⁶⁷ La distinzione tra le funzioni dei parroci e quelle dei fedeli è talora messa in discussione nella pratica della vita parrocchiale, ma puntualmente riaffermata sul piano formale quale esigenza imprescindibile dell'organizzazione ecclesiastica; si veda l'interessante questione della riserva dell'omelia liturgica ai ministri ordinati, affermata dal canone 767 del codice di diritto canonico, spesso superata nella prassi parrocchiale e riaffermata dalla Istruzione interdicasteriale *Ecclesiae de mysterio* del 15 agosto 1997, approvata "in forma specifica" dal Papa Giovanni Paolo II. Su questa vicenda, M. Rivella, *La riserva dell'omelia ai ministri ordinati. Senso ed estensione del disposto del can. 767 § 1*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1998, p. 370 ss.

⁶⁸ Si vedano, rispettivamente, i canoni 215 e 322 del codice di diritto canonico. Su questa materia, da ultimo, V. Parlato, *I diritti dei fedeli nell'ordinamento canonico*, Torino, Giappichelli, 1998; tra gli studi meno recenti, L. Navarro, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, Milano, Giuffrè, 1991.

⁶⁹ Così il canone 116 del codice di diritto canonico.

vale a dire da quel ministero che si articola nei tre gradi del diacono, del prete e del vescovo e trova il proprio fondamento nel sacramento dell'ordine. La seconda ha carattere non professionale ed è rappresentata dai ministeri dei laici, che operano in virtù del sacramento del battesimo o del matrimonio. Con l'iniziazione cristiana, i fedeli esercitano di fatto dei servizi, sia manifestando la propria fede, sia svolgendo opera di catechesi e coordinamento pastorale. E tale funzione si rinnova con il sacramento del matrimonio, che pone la coppia cristiana nella condizione di testimoniare la fede anche nella vita familiare, a partire dalla procreazione e dalla educazione dei figli. L'attività dei laici, naturalmente, può svolgersi entro confini che restano definiti dai ministri ordinati⁷⁰. Ma essa costituisce una dimensione imprescindibile della missione della Chiesa. Ciò risulta senza incertezze dal Concilio Vaticano II, che ha stabilito che «[i]l sacerdozio comune dei fedeli e il sacerdozio ministeriale o gerarchico, quantunque differiscano essenzialmente e non solo di grado, sono tuttavia ordinati l'uno all'altro, poiché l'uno e l'altro, ognuno a suo proprio modo, partecipano dell'unico sacerdozio di Cristo»⁷¹. Come previsto dal decreto sull'apostolato dei laici, che ha riaffermato «il ruolo proprio e *assolutamente necessario* che essi svolgono nella missione della Chiesa»: una sola è la missione, molteplici sono i ministeri⁷².

L'amministrazione ecclesiastica, dunque, non si esaurisce in un apparato nettamente distinto dalla comunità dei fedeli. Questi ultimi svolgono compiti che sono diversi da quelli attribuiti ai ministri ordinati e che trovano il proprio fondamento in sacramenti diversi. Ma partecipano, insieme ai ministri ordinati, all'esercizio della missione della Chiesa.

Di qui una evidente differenza con il paradigma tradizionale del diritto pubblico statale, che presuppone una netta distinzione tra amministrazioni ed amministrati. Meno profonda, invece, appare la distanza con gli emergenti assetti del diritto amministrativo, e soprattutto con gli sviluppi dello spazio amministrativo globale, nel quale i privati

⁷⁰ Si veda, in particolare, il documento pastorale dell'episcopato italiano intitolato *Evangelizzazione e ministeri*, redatto nel 1977.

⁷¹ Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, cit., § 10.

⁷² Decreto sull'apostolato dei laici *Apostolicam Actuositatem*, § 1 e 2, corsivo aggiunto; il celebre passaggio, parafrasato nel testo, recita: «c'è nella Chiesa diversità di ministero ma unità di missione».

sono spesso chiamati a concorrere all'esercizio di funzioni amministrative e la «linea di demarcazione tra pubblico e privato diviene oscura»⁷³.

A questa osservazione, peraltro, si lega strettamente una seconda, relativa ai caratteri del diritto che governa il funzionamento della Chiesa.

Se l'amministrazione ecclesiastica non si presenta come un corpo ben distinto dai destinatari del servizio, ma piuttosto come un'organizzazione composita, che tende a confondersi, in alcune sue parti, con la stessa comunità dei fedeli, non sorprende che solo alcune componenti siano chiamate ad operare secondo regole e principi di segno pubblicistico.

È il caso, in particolare, dei ministri ordinati, ai quali il Concilio Vaticano II ed il codice di diritto canonico conferiscono poteri incisivi.

Tali poteri variano in relazione sia al grado dell'ordine, sia al tipo di attività svolta, e sarebbe poco utile tentarne una tassonomia.

Si può osservare, comunque, come la *Lumen Gentium* attribuisca la qualità di autorità solo ai vescovi, ad esclusione, dunque, dei diaconi e dei preti. I vescovi che insegnano in comunione col romano Pontefice, infatti, «devono essere da tutti ascoltati con venerazione quali testimoni della divina e cattolica verità; e i fedeli devono accettare il giudizio dal loro vescovo dato a nome di Cristo in cose di fede e morale, e dargli l'assenso religioso del loro spirito»⁷⁴. L'autorità, peraltro, può essere esercitata in gradi diversi, ai quali corrispondono diversi gradi di obbedienza, che i fedeli sono chiamati a ricavare dal contesto generale in cui è dato l'insegnamento. Nella sua massima forza, l'autorità presuppone l'infallibilità dell'azione dei vescovi: ciò avviene, ad esempio, quando i vescovi, radunati in Concilio ecumenico, «sono per tutta la Chiesa dottori e giudici della fede e della morale; allora bisogna aderire alle loro definizioni con l'ossequio della fede»⁷⁵. Una posizione peculiare, naturalmente, è quella del vescovo di Roma, il cui magistero ha la qualità della infallibilità «quando, quale

⁷³ Così S. Cassese, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, cit., p. 51. Il ricorso ai privati per l'esercizio di funzioni amministrative è presentato come tratto caratteristico dello spazio amministrativo globale da B. Kingsbury, N. Krisch e R. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, 3-4/2005, p. 15 ss., pp. 22-23.

⁷⁴ Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, cit., § 25.

⁷⁵ *Ibidem*.

supremo pastore e dottore di tutti i fedeli che conferma nella fede i suoi fratelli, sancisce con atto definitivo una dottrina riguardante la fede e la morale»⁷⁶.

Anche là dove non sono qualificati come esercizio di magistero ed autorità, comunque, i poteri dei ministri ordinati esprimono le prerogative di questa componente dell'amministrazione ecclesiastica. Tali prerogative emergono con chiarezza da vari poteri di cui sono titolari i ministri ordinati: ad esempio, il codice di diritto canonico stabilisce che ogni battezzato «può e deve essere ammesso alla sacra comunione», ma dispone anche che non debbono essere ammessi alla eucaristia coloro che «ostinatamente perseverano in peccato grave manifesto», il cui accertamento è rimesso all'apprezzamento del ministro celebrante⁷⁷. La manifestazione più significativa della posizione dell'amministrazione, però, può essere ravvisata, forse, nella intensa soggezione personale del ministro ordinato rispetto ai ministri di grado superiore. Il ministro ordinato, in effetti, entra con l'amministrazione ecclesiastica in un rapporto che non solo coinvolge la sua complessiva sfera personale⁷⁸, come è ovvio in un organismo chiamato alla missione della comunicazione di una memoria storica e di fede, ma implica anche una limitazione delle sue libertà ed è incentrato su penetranti poteri del ministro superiore. Sotto il primo profilo, si può richiamare l'obbligo del celibato che è imposto ai ministri ordinati. Sotto il secondo, si può pensare ai poteri di rimozione attribuiti al vescovo diocesano: tra questi, il potere di rimuovere il parroco «[q]uando il ministero pastorale di un parroco per qualche causa, anche senza sua colpa grave, risulti dannoso o almeno inefficace»⁷⁹; ed il potere di rimuovere «liberamente, per giusta causa, secondo la sua prudente decisione, il vicario foraneo»⁸⁰.

Si tratta, nel complesso, di poteri che si giustificano essenzialmente sul piano funzionale. Una indicazione generale in questo senso è fornita, ad esempio, dal Concilio Vaticano II, nel quale la «sacra potestà» dei ministri, ed in particolare dei vescovi, è espressamente posta in relazione con il servizio che essi debbono svolgere nei confronti

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Si vedano i canoni 912 e 915 del codice di diritto canonico; per un esame generale delle questioni giuridiche connesse ai sacramenti, si veda T. Rincón Pérez, *La liturgia y los sacramentos en el derecho de la Iglesia*, Eunsa, Pamplona, 1998; la discussione, peraltro, è assai precedente agli sviluppi del Concilio Vaticano II, come dimostrano le osservazioni di A.C. Jemolo, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1915, p. 141 ss.

⁷⁸ Si pensi alla posizione del prete, che si estende oltre l'adempimento degli specifici doveri legati al servizio, per includere il mantenimento di una condotta caratterizzata da «sana dottrina e onestà di costumi, zelo per le anime ed ogni altra virtù»: così il canone 522 § 2 del codice di diritto canonico.

⁷⁹ Canone 1740 § 2 del codice di diritto canonico.

⁸⁰ *Ibidem*, canone 554 § 3.

di tutti i cristiani, perché «tendano *liberamente e ordinatamente* allo stesso fine e arrivino alla salvezza»⁸¹.

La dimensione autoritativa, peraltro, è controbilanciata da svariati vincoli e garanzie.

Vi sono, anzitutto, dei limiti all'autorità. Ad esempio, per limitarsi solo a quelli più appariscenti, la cura pastorale può spingersi molto a fondo nell'orientamento dei singoli fedeli, ma solo entro i confini delle questioni legate alla fede cristiana, mentre l'esercizio dell'autorità non può mai riguardare le scelte di vita personali o professionali dei credenti. Ed è esplicitamente escluso l'uso arbitrario dell'autorità: «lo vieta il diritto naturale, come pure il diritto divino positivo e il diritto ecclesiastico stesso», anche in funzione di una eguale applicazione «ai superiori e ai sudditi» del «principio della tutela giuridica»⁸².

In alcuni casi, poi, sono previste delle vere e proprie garanzie. È il caso, ad esempio, degli istituti procedurali che la scienza del diritto canonico, a partire da talune disposizioni specifiche del codice di diritto canonico, interpreta abitualmente come applicabili a tutti i procedimenti amministrativi che si svolgono di fronte agli uffici ecclesiastici⁸³: tra questi, in particolare, il diritto degli interessati di essere uditi nel processo di formazione dell'atto amministrativo e l'obbligo dell'amministrazione di motivare le proprie decisioni. Ma vi sono anche garanzie ulteriori, che si aggiungono a quelle generali in ambiti specifici: è quanto avviene, ad esempio, nei procedimenti amministrativi sanzionatori, per i quali il codice di diritto canonico prevede espressamente che l'ordinario procedente renda note all'interessato l'accusa e le prove, dandogli la possibilità di difendersi, valuti accuratamente con due assessori tutte le prove e gli argomenti e renda note le ragioni del decreto che chiude il procedimento⁸⁴.

Sono previsti, ancora, dei principi che potremmo definire etici, il più importante dei quali è il comandamento cristiano dell'amore, che la *Lumen Gentium* riconosce come «legge» della Chiesa e la scienza del diritto canonico considera non «un mero sentimento di contemplazione estatica verso il Creatore, o un semplice atteggiamento di

⁸¹ Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, cit., § 18, corsivo aggiunto.

⁸² Si vedano il sesto ed il settimo dei principi direttivi per la revisione del Codice di diritto canonico del 1917.

⁸³ Questa è l'operazione compiuta, ad esempio, da J. Miras, J. Canosa e E. Baura. *Compendio di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 167. Più cauta sembra la giurisprudenza della Segnatura Apostolica, che ricollega abitualmente gli istituti dei procedimenti alle singole disposizioni del codice di diritto canonico.

⁸⁴ Canone 1720 del codice di diritto canonico.

benevolenza verso gli altri, ma [...] una vera *norma normans* che regola il comportamento del credente e plasma tutto il sistema giuridico»⁸⁵.

A ciò si aggiunge che è stato gradualmente introdotto, a seguito del Concilio Vaticano II, un articolato sistema di riesame delle decisioni amministrative, incentrato sul ricorso gerarchico come sistema ordinario per la revisione in via amministrativa e sul ricorso contenzioso-amministrativo di fronte alla seconda sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica⁸⁶.

Simili sviluppi, che si devono ad un processo avviato dal Concilio Vaticano II, non consentono di rappresentare l'attuale amministrazione ecclesiastica come una mera «macchina dell'obbedienza». La regolazione amministrativa, da una parte, sviluppa le prerogative di una componente dell'organizzazione ecclesiastica, dall'altra, elabora alcuni contrappesi e presidi difensivi.

La distanza dall'esperienza statale e da quella ultrastatale, fortemente orientatesi, seppure con tempi ed in modi diversi, alle esigenze della *rule of law*, viene, com'è evidente, ad accorciarsi.

Ciò non significa, comunque, che non permangano significative differenze. Vincoli e garanzie non sono semplicemente importati dagli ordinamenti statali ed ultrastatali, ma sviluppati a partire dalle specifiche esigenze funzionali dell'amministrazione ecclesiastica, come dimostra la previsione di principi etici ispirati all'amore cristiano, sconosciuti agli altri poteri pubblici.

5. Conclusioni

⁸⁵ Così, I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, cit., p. 16; nello stesso senso C.J. Errázuriz, *Il diritto e la giustizia nella Chiesa. Per una teoria fondamentale del diritto canonico*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 124 ss. Il riferimento operato nel testo è al § 9 della Costituzione dogmatica sulla chiesa *Lumen Gentium*, cit.

⁸⁶ Il ricorso gerarchico è disciplinato dal canone 1732 e ss. del codice di diritto canonico. La seconda sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, competente a conoscere dei ricorsi contro gli atti «della potestà amministrativa ecclesiastica» è stata costituita da Paolo VI, nel 1967, nell'ambito di una complessiva riforma della Curia Romana, con la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*, art.106. Per una visione d'insieme, si vedano P. Moneta, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna, Il Mulino, 2002; *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, a cura di E. Baura e J. Canosa, Milano, Giuffrè, 2006; in precedenza, Z. Grocholewski, *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in *Angelicum*, 1986, p. 383 ss., e J.Herranz, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in *Ius Ecclesiae*, 1990, p. 433 ss.

In questo scritto, si è tentato di avviare una riflessione sulle somiglianze e sulle differenze tra l'amministrazione ecclesiastica, le amministrazioni statali e quelle dei sistemi ultrastatali diversi dalla stessa Chiesa.

Le principali conclusioni dell'analisi comparativa sono quattro.

Anzitutto, l'amministrazione ecclesiastica è preordinata all'esercizio di una funzione peculiare rispetto agli assetti funzionali dei sistemi amministrativi degli Stati occidentali e delle amministrazioni ultrastatali. Al di là degli aspetti di dettaglio, le specificità principali sono due. Da un lato, l'amministrazione ecclesiastica non è chiamata ad esercitare una pluralità di funzioni, ponderando un interesse pubblico primario con altri interessi pubblici secondari, ma è orientata allo svolgimento di una singola missione, consistente nel servizio della comunicazione della memoria storica e di fede di Gesù. Dall'altro lato, tale missione presenta sia una dimensione normativa, sia una dimensione in senso proprio carismatica, legata ad una forza trascendente, alla quale la disciplina giuridica subordina lo svolgimento dell'attività della Chiesa. Si tratta di una importante differenza rispetto all'esperienza degli Stati occidentali e delle amministrazioni ultrastatali, chiamate all'esercizio di funzioni che trovano la propria definizione ed i propri contenuti esclusivamente in una disciplina giuridica e sono del tutto prive di qualsiasi aspetto carismatico. Come si è notato nell'analisi, però, non si è in presenza di una vera e propria contrapposizione tra due modelli, giacché l'intreccio tra carisma e norme che caratterizza la funzione svolta dall'organizzazione ecclesiastica segnala, piuttosto, una specificità ed un elemento di complessità ulteriore rispetto agli assetti funzionali delle amministrazioni degli Stati occidentali e dei sistemi ultrastatali.

L'amministrazione della Chiesa, inoltre, tende a sfuggire ad un vero e proprio inquadramento nei pubblici poteri, corrispondente a quello che caratterizza tanto l'esperienza statale quanto quella ultrastatale. *Rule of law* e partecipazione della collettività all'azione amministrativa, in effetti, restano ad uno stadio di sviluppo del tutto embrionale. E manca, nell'organizzazione ecclesiastica, una chiara distinzione tra istituzioni politiche ed apparati amministrativi, dalla quale discenda un comando politico sull'amministrazione. L'organizzazione ecclesiastica, piuttosto, rinviene la propria legittimazione ed investitura in un fondamento allo stesso tempo tradizionale e carismatico. Per un verso, l'amministrazione ecclesiastica poggia sulla tradizione di cui si fa garante ed interprete. Per altro verso, rinvia ad un elemento carismatico, là dove

riconosce di poter proseguire tale tradizione solo grazie all'intervento di un elemento trascendente. Anche da questo punto di vista, dunque, l'amministrazione della Chiesa si discosta notevolmente dalla tradizione degli Stati occidentali e dalle esperienze ultrastatali.

In terzo luogo, sono meno nette, ma pur sempre rilevanti, le differenze che si registrano rispetto al grado di differenziazione dei moduli organizzativi utilizzati e di coesione del sistema amministrativo. Se le linee generali di sviluppo dei sistemi amministrativi statali ed ultrastatali vanno nella direzione di un'accentuata differenziazione e di un marcato policentrismo, l'amministrazione della Chiesa segue un percorso almeno in parte diverso. Essa si basa, in effetti, su un numero limitato di modelli organizzativi. E si caratterizza per un assetto che mira a combinare polisinodia e gerarchia, anche se il disegno che ne risulta pare incompiuto e le ragioni dell'ordine e quelle del pluralismo stentano a trovare un adeguato punto di equilibrio.

La quarta ed ultima conclusione riguarda i modi di funzionamento dell'amministrazione ecclesiastica, i quali in parte riflettono le tendenze generali del diritto amministrativo statale ed ultrastatale, in parte se ne discostano.

Nell'ordinamento ecclesiastico, anzitutto, non si rinviene una chiara linea di distinzione tra amministrazioni ed amministrati, giacché i fedeli partecipano, insieme ai ministri ordinati, all'esercizio della missione della Chiesa e l'amministrazione ecclesiastica si presenta come un'organizzazione complessa, che tende a confondersi, in alcune sue componenti, con la stessa comunità dei credenti. Tale aspetto distingue nettamente l'esperienza della Chiesa dal paradigma tradizionale del diritto pubblico statale, che presuppone una netta distinzione tra amministrazioni ed amministrati. Meno netta, invece, è la distanza rispetto alle più recenti linee di sviluppo del diritto amministrativo, e soprattutto del diritto amministrativo globale, nel quale i privati concorrono in molti modi all'esercizio di funzioni pubbliche.

La regolazione amministrativa dell'ordinamento ecclesiastico, inoltre, disciplina solo una componente dell'organizzazione della Chiesa, quella rappresentata dai ministri ordinati. Questi ultimi sono chiamati a perseguire la missione della Chiesa attraverso l'esercizio di poteri che possono avere anche una vera e propria dimensione autoritativa. E sono soggetti, nell'esercizio dei loro poteri, ad alcune regole e principi di segno pubblicistico, che assolvono spesso ad una funzione di garanzia e di contrappeso. Lo

sviluppo di tale regolazione amministrativa, come si è osservato, accorcia la distanza tra l'amministrazione della Chiesa e l'esperienza statale ed ultrastatale, fortemente orientate alle ragioni della *rule of law*. E tuttavia, permangono significative differenze, legate al fatto che vincoli e garanzie sono sviluppati a partire dalle specifiche esigenze funzionali dell'amministrazione ecclesiastica.

Le conclusioni richiamate, com'è evidente, sono del tutto preliminari. E l'analisi comparativa svolta presenta molti vuoti, che il procedere dell'indagine vorrebbe colmare. Per un verso, il quadro che si è tratteggiato richiederebbe di essere molto dettagliato ed approfondito, portando l'attenzione su specifici aspetti dell'organizzazione ecclesiastica, misurandosi con i singoli istituti del diritto che ne governa il funzionamento ed esplorandone i meccanismi di tutela. Per altro verso, la comparazione dovrebbe essere sviluppata prendendo in considerazione non solo gli assetti che si sono venuti consolidando in epoca recente, ma anche i processi della loro formazione storica. Ciò per l'ovvio motivo che solo la prospettiva storica consente di comprendere a fondo i caratteri degli ordinamenti attuali. Ma anche perché la comparazione dei processi evolutivi permetterebbe di porre in «movimento» le attuali somiglianze e differenze, gettando luce sia sulle loro ragioni profonde, sia sui più generali processi di convergenza e divergenza dei quali esse rappresentano temporanei punti d'approdo.

Per quanto solo preliminari, tuttavia, le conclusioni raggiunte suggeriscono alcune osservazioni di ordine generale, con le quali il prosieguo dell'indagine dovrebbe misurarsi.

Esse inducono, intanto, a ripensare alcune rappresentazioni abituali dell'amministrazione ecclesiastica. La quale non è né un'amministrazione di carattere esclusivamente misterico, né un'amministrazione pienamente riconducibile alla tradizione consolidata delle amministrazioni contemporanee, che trovano in un ordinamento giuridico-politico il proprio fondamento e la propria dimensione. Si tratta, piuttosto, di un'amministrazione che combina elementi propri di questa tradizione con elementi del tutto diversi, di tipo carismatico e tradizionale. Così, ha natura in parte normativa, in parte carismatica la funzione che svolge. È al tempo stesso tradizionale e carismatico il fondamento nel quale essa trova la propria legittimazione ed investitura. E sono prevalentemente di tipo legale-razionale, nel senso di definiti da norme giuridiche

formali, i suoi modi di funzionamento. L'intreccio di questi elementi, allora, dovrebbe essere ricostruito con strumenti meno rudimentali di quelli qui utilizzati, per mettere pienamente in luce il complesso gioco di forze al quale è soggetta l'amministrazione ecclesiastica e valutarne le possibilità di sviluppo. Ciò agevolerebbe, tra l'altro, una riflessione critica sui punti di forza e di debolezza dell'amministrazione ecclesiastica, volta alla individuazione di eventuali correttivi e miglioramenti.

Le conclusioni raggiunte, però, sono potenzialmente rilevanti anche al di fuori dei confini dello studio dell'amministrazione ecclesiastica e del suo diritto. Su un piano più generale, in effetti, esse suggeriscono che il «vasto mondo» delle amministrazioni pubbliche, ancorché largamente dominato da poteri che trovano il proprio fondamento in ordinamenti giuridico-politici, conosce anche amministrazioni in cui l'elemento legale-razionale coesiste, dando luogo a combinazioni anche molto complesse, con elementi qualitativamente diversi. Allo stesso tempo, però, le conclusioni richiamate consentono di ipotizzare che a tale mutamento qualitativo delle amministrazioni non corrisponda necessariamente una variazione nei caratteri del diritto che ne governa il funzionamento. L'approfondimento di queste amministrazioni meno note e dei loro diritti, allora, potrebbe verificare e precisare questa ipotesi, fornendo un utile contributo alle ricostruzioni complessive del diritto amministrativo generale. Se l'obiettivo è ormai quello di un ripensamento dei paradigmi e dei caratteri del diritto amministrativo generale a partire non solo dalle trasformazioni del diritto amministrativo dello Stato, ma anche dallo sviluppo di diritti amministrativi non direttamente riconducibili all'esperienza statale, i tentativi ricostruttivi non potranno prescindere dall'indagine di amministrazioni che non trovano negli ordinamenti giuridico-politici il proprio esclusivo fondamento.