



Cesare Edoardo Varalda

(assegnista di ricerca l'Università degli Studi di Pavia,
Dipartimento di Giurisprudenza)

Il ruolo dell'attività consultiva nell'avvio del pontificato di papa Francesco *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le origini della funzione consultiva nella vita della Chiesa - 3. Il Concilio Vaticano II e il rinnovato vigore della funzione consultiva - 4. Concistoro cardinalizio e Sinodo dei vescovi: esempi istituzionali dell'incidenza della funzione consultiva nella vita della Chiesa - 5. La dimensione consultiva al servizio del Successore di Pietro - 6. Conclusioni: per un "ricupero" degli elementi originali della funzione consultiva nella vita della Chiesa.

1 - Premessa

"Nella vita cristiana, anche nella vita della Chiesa, ci sono strutture antiche, strutture caduche: è necessario rinnovarle"¹.

Tale convinzione ha ispirato i primi passi del processo di riforma avviato da Francesco all'indomani della sua elezione e che tocca in modo diretto la realtà istituzionale della Chiesa.

Innanzitutto, il 14 aprile 2013 è stato costituito un "Consiglio di Cardinali", con la duplice funzione di consigliare il vescovo di Roma nel governo della Chiesa e di studiare un progetto di revisione della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* sulla Curia Romana²: a questo organismo è dedicato un chirografo pontificio che ne delinea il ruolo e le funzioni³.

Altri due chirografi riguardano l'ambito economico-amministrativo e sono volti all'istituzione di due Commissioni pontificie: la prima

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ FRANCESCO, *Meditazione mattutina nella cappella della Domus Sanctae Marthae*, Sabato 6 luglio 2013.

² Si veda *L'Osservatore romano* in data 14 aprile 2013.

³ Si veda FRANCESCO, *Chirografo con il quale viene istituito un consiglio di cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della Chiesa Universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione Apostolica "Pastor Bonus" sulla Curia Romana*, 28 settembre 2013.



referente sull'istituto opere di religione⁴, la seconda di Studio e di Indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede⁵.

La necessità delle riforme strutturali per le quali sono stati istituiti questi organismi era chiaramente emersa nei voti dei cardinali riuniti nelle Congregazioni Generali prima del Conclave, come il pontefice stesso ha avuto modo di ricordare nel corso della Conferenza stampa al ritorno dalla Giornata mondiale della gioventù di Rio de Janeiro: "I passi che ho fatto in questi quattro mesi e mezzo vengono [...] dalle Congregazioni Generali dei cardinali"⁶.

Il dato significativo che tutti questi provvedimenti pontifici mettono in luce, dunque, è che il ripensamento delle strutture che presiedono all'universale carità si realizza mediante una valorizzazione della dimensione della consultazione.

Occorre dunque mettere a fuoco il significato, gli spazi e i problemi della "consultazione" nella vita della Chiesa.

Nell'intervista di papa Francesco a "La Civiltà Cattolica"⁷, la convinzione che la dimensione consultiva "sia molto importante" riflette una consapevolezza altrettanto lucida circa l'urgenza di rendere "meno rigidi nella forma" quei luoghi funzionali alla sua piena realizzazione, come i concistori e i sinodi, concepiti perché la consultazione sia "vera e attiva". In tale ottica Federico Lombardi, durante un briefing di presentazione del lavoro del "Consiglio di Cardinali", ha affermato che "una consultazione frequente e paziente"⁸ è lo strumento principale per un discernimento autenticamente ecclesiale che si metta alla "ricerca della volontà di Dio".

"Consigliare", dunque, è un'azione importante⁹ e rappresenta una dimensione fondamentale della giuridicità ecclesiale.

⁴ **FRANCESCO**, *Chirografo del santo Padre per l'istituzione di una pontificia commissione referente sull'istituto per le opere di religione*, 24 giugno 2013.

⁵ **FRANCESCO**, *Chirografo del Sommo Pontefice per l'istituzione di una pontificia commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede*, 18 luglio 2013.

⁶ **FRANCESCO**, *Conferenza stampa del santo padre durante il volo di ritorno dalla Giornata mondiale della gioventù di Rio de Janeiro*, 28 luglio 2013.

⁷ A. **SPADARO**, *Intervista a papa Francesco*, in *La civiltà cattolica*, n. 3918, 19 settembre 2013, pp. 449-477.

⁸ Parole di Padre Federico Lombardi durante il briefing sulla riunione del "Consiglio di Cardinali", 2 ottobre 2013.

⁹ Vedi l'Intervista ad Angelo Becciu, in *L'Osservatore Romano*, 1° maggio 2013.



Qual è la natura del “consiglio”, in cosa consiste propriamente l’attività consultiva, quali sono gli organismi che già esercitano istituzionalmente tale funzione nella Chiesa universale e quali indicazioni e quali problemi emergono nella prassi dal Concilio Vaticano II a oggi?

Il chirografo istitutivo del “Consiglio dei Cardinali” suggerisce un’ipotesi di risposta delineando la fisionomia di questo nuovo organismo come una “ulteriore espressione della comunione episcopale e dell’ausilio al *munus petrinum* che l’Episcopato sparso per il mondo può offrire”¹⁰.

Esso, pertanto, si colloca nell’alveo dell’auspicato rinnovamento dell’esercizio della sinodalità a servizio del primato petrino: la Commissione di otto cardinali è stata pensata come una “Consulta *outsider*”, non assimilata alle Consulte già esistenti, al fine di “incrementare la maturazione della relazione tra sinodalità e primato”. Questi otto cardinali, secondo il pontefice, “favoriscono la sinodalità”, aiutando “i diversi episcopati del mondo ad esprimersi nello stesso governo della Chiesa”¹¹.

Dunque, la valorizzazione dell’attività consultiva si colloca all’interno di uno sviluppo della relazione fra sinodalità e primato. Non si tratta certamente dell’introduzione di una forma collegiale di esercizio della potestà suprema, ma di un potenziamento della dimensione consultiva nel governo della Chiesa universale¹². Nel pensiero del Pontefice stesso, vi è questa profonda certezza: “Dobbiamo andare per questa strada della sinodalità, crescere in armonia con il servizio del primato”¹³.

I provvedimenti recenti, dunque, coerentemente con gli auspici dei predecessori di Francesco, basti pensare alla volontà di Benedetto XVI, “di proseguire nell’impegno di attuazione del Concilio”¹⁴ e alla riflessione di Giovanni Paolo II, per il quale

¹⁰ FRANCESCO, *Chirografo con il quale viene istituito un consiglio di cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della Chiesa Universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus” sulla Curia Romana*, cit.

¹¹ FRANCESCO, *Conferenza stampa del santo padre durante il volo di ritorno dalla Giornata mondiale della gioventù di Rio de Janeiro*, cit.

¹² Parole di Padre Federico Lombardi durante il briefing sulla riunione del “Consiglio di Cardinali”, 2 ottobre 2013.

¹³ FRANCESCO, *Omelia nella solennità dei Santi Apostoli Pietro e Paolo*, 29 giugno 2013.

¹⁴ BENEDETTO XVI, *Primo Messaggio al termine della Concelebrazione Eucaristica con i Cardinali elettori nella Cappella Sistina*, 20 aprile 2005.



“molto era stato fatto dal Concilio Vaticano II per la riforma della Curia romana, l’organizzazione dei Sinodi, Conferenze episcopali [ma] molto resta da fare per esprimere al meglio le potenzialità di questi strumenti di comunione”¹⁵

perseguono una più matura ricezione a livello primaziale delle novità ecclesologiche della seconda metà del XX secolo¹⁶.

La sinodalità¹⁷ è, quindi, concepita come servizio al ministero petrino. La pratica della consultazione è lo strumento privilegiato per la realizzazione delle riforme istituzionali ecclesiali, è metodo e contenuto delle riforme stesse perché attraverso di essa già si realizza un servizio sinodale al vescovo di Roma.

2 - Le origini della funzione consultiva nella vita della Chiesa

Come è stato osservato, “sempre, ove ce n’è stata la possibilità, il governo personale del titolare di un ufficio direttivo si è trovato affiancato dalla corrispondente istanza consultiva”¹⁸.

¹⁵ GIOVANNI PAOLO II, Lettera apostolica *Novo millennio ineunte*, 6 gennaio 2001, n. 44.

¹⁶ Si veda quanto riportato da Padre Federico Lombardi durante il briefing sulla Riunione del “Consiglio dei Cardinali” in data 2 ottobre 2013.

¹⁷ Ci riferiremo al concetto di *sinodalità* con una avvertenza che fu di Eugenio Corecco e che intendiamo in questa sede fare nostra: «potrebbe rivelarsi molto utile la sostituzione del termine “collegialità” con quello di “sinodalità”, molto meno compromesso dal profilo giuridico e teologico [...]. La sostituzione di “collegialità” con “sinodalità”, quantunque non si imponga per ragioni sostanziali, permette di evitare, almeno terminologicamente, l’equivoco secondo cui la “collegialità” si identifica con l’attività dei vescovi all’interno delle sue molteplici strutture “collegiali”», E. CORECCO, *Ontologia della sinodalità*, in *Ius et Communio*, a cura di G. Borgonovo, A. Cattaneo, Piemme, Casale Monferrato, 1997, vol. II, p. 83.

¹⁸ J.I. ARRIETA, *L’attività consultiva nell’amministrazione ecclesiastica*, in *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, a cura di J.I. Arrieta, Marcianum press, Venezia, 2008, p. 135. Si pensi che, dal punto di vista storico, sono molteplici gli istituti che possiedono natura prevalentemente consultiva. Si veda, per avere un quadro completo di storia delle istituzioni canoniche, J. ORLANDIS, *Le istituzioni della Chiesa cattolica*, San Paolo Edizioni, Milano, 2005; L. MUSSELLI, *Storia del diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2007; C. CARDIA, *La Chiesa tra storia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2010; C. FANTAPPIÈ, *Storia del diritto canonico e delle istituzioni della Chiesa*, il Mulino, Bologna, 2011. In relazione ai singoli organismi si veda ad esempio sul Capitolo cattedrale AA. VV., *Le monde des chanoines*, n. 24 dei *Cahiers de Fanjeaux*, Toulouse, 1989; sul collegio



Da dove trae origine, dunque, questo metodo di governo?

Una risposta adeguata a questa domanda non può prescindere da una compiuta riflessione circa l'esercizio della potestà deliberativa ecclesiale.

Secondo Corecco, "nessuno può essere escluso da una corresponsabilità effettiva e globale nella preparazione del giudizio di comunione dal quale deve nascere geneticamente l'intervento decisivo dell'autorità"¹⁹. Vi è, dunque, una dimensione di comunione intrinseca in ogni decisione ecclesiale, vale a dire: "la consultazione è essenziale in una struttura di comunione e il voto consultivo è parte integrante e costitutiva del processo dal quale nasce il giudizio dell'autorità competente"²⁰.

È noto che "proprio l'istituto del *consilium* riflette l'idea generale, propria della Chiesa, secondo la quale le decisioni dovrebbero essere sempre prese tendenzialmente all'unanimità"²¹.

D'altro canto l'attività deliberativa collegiale ha conosciuto una molteplicità di traduzioni, da quella unanimitaria fino all'affermarsi dapprima della *sanior pars*, poi della *maior pars*²².

Per più di dieci secoli della sua esistenza, analogamente a quanto accade in ordinamenti primitivi, la Chiesa adotta univocamente, in ambito decisionale, il principio della unanimità²³.

cardinalizio lo studio, risalente ma completo, di C.G. FÜRST, *Cardinalis. Prolegomena zu einer Rechts Geschichte der römischen Kardinals Kollegium*, München, 1969; e sulla Curia romana N. DEL RE, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, LEV, Città del Vaticano, 1997.

¹⁹ E. CORECCO, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, in *Communio*, 1 (1972), p. 33; l'autore nel prosieguito del saggio esplicita tale convinzione riguardo al giudizio di comunione: "Se la vita cristiana è comunione, è impossibile che tale non sia anche il giudizio che la regge e la accompagna. Il giudizio comune non deve essere inteso né come una applicazione deduttivistica di un criterio astratto alla realtà in cui si vive, né associazionisticamente come sforzo per pervenire a una opinione comune comunque raggiunta, ma come tensione costante a leggere la realtà, quotidianamente compartecipata e condivisa, secondo la fede generata dall'unico Spirito, che ha fatto dei primi cristiani "un cuore solo e un'anima sola".

²⁰ T. BERTONE, *Soggetti di suprema potestà: visione giuridica*, in *Apollinaris*, 61 (1983), p. 493.

²¹ A. ZANOTTI, *Rappresentanza e voto negli istituti religiosi*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 65.

²² Si veda su questo passaggio cruciale della storia del diritto canonico e specificamente della storia delle tecniche elettorali lo studio di L. MOULIN, *Sanior et maior pars*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 35 (1958), pp. 491-529.



Un'analogia fuorviante con gli ordinamenti "primitivi", se conducesse ad assimilare *tout court* l'esperienza ecclesiale a quella degli ordinamenti primitivi laici: il concetto canonico di *unanimitas*²⁴, infatti, non si identifica con l'unanimità germanica, che implica piuttosto "povertà di astrazione" e "assenza di soggettività dell'ente"²⁵.

Al contrario, i presupposti ideologici e culturali del concetto canonico di *unanimitas* si ritrovano nell'ordinamento giuridico della Chiesa dei primi secoli, negli assi portanti del suo edificio, quello della Chiesa intesa come *istituzione* e quello della *unità* dogmatica e organica²⁶ del suo pensiero.

In tale ottica l'*unanimitas* supera ampiamente lo schema del mero sistema deliberativo²⁷, in quanto in essa non rilevano le volontà dei singoli soggetti membri: non si tratta della "somma di tanti voti" ma del "voto del corpo morale". In una parola "è la voce stessa, spirituale e teologica, prima ancora che giuridica, dell'unità del *collegium*"²⁸.

Il problema dinnanzi al quale ci si trova, dunque, non è appena di natura tecnico-pratica, ma soprattutto ideologico-culturale.

Di più, è proprio la deliberazione unanime dei fedeli a essere espressione della volontà della Chiesa e in forza di "quella unanimità la Chiesa si fa persona"²⁹.

Così il concetto stesso di unanimità "appare quasi come la chiave di volta dell'edificio costituzionale della Chiesa primitiva, allo stesso modo che il principio agapico della *charitas* appare il fondamento della sua struttura teologica"³⁰.

In questo quadro, che non riflette appena lo sviluppo di un procedimento decisionale ma la natura stessa del fenomeno ecclesiale³¹, si

²³ P. GROSSI, *Unanimitas. Alle origini del concetto di persona giuridica nel diritto canonico*, in *Annali di Storia del diritto*, II (1958), p. 3, ora in P. GROSSI, *Scritti canonistici*, a cura di C. Fantappiè, Giuffrè, Milano, 2013, p. 3. Sullo stesso punto, Ruffini Avondo si esprime così: "per circa undici secoli la Chiesa non conobbe quasi altra forma di manifestazione del volere collettivo, se non l'unanimità", E. RUFFINI AVONDO, *Il principio maggioritario nella storia del diritto canonico*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, XCIII (1925), p. 34.

²⁴ P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 3.

²⁵ P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 4.

²⁶ Cfr. P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 28.

²⁷ Cfr. P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 68.

²⁸ P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 75.

²⁹ P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 80.

³⁰ P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 82.

³¹ Si veda su questo punto, A. BETTETINI, *Formazione della volontà collegiale nel diritto*



possono individuare tre periodi nella evoluzione delle assemblee ecclesiastiche: i periodi unanimario, sanioritario e da ultimo quello maggioritario; ed è bene ricordare che, già a partire dal suo stadio unanimario “la Chiesa concepisce se stessa e le chiese locali come corpi morali e quella *unanimitas*, lungi dall’escludere la personalità dell’ente, la presuppone”³².

Ne discende che la Chiesa pensa e agisce non come un’unione di più persone con distinte volontà: infatti, è proprio “questo *consentire in unum* che anche linguisticamente fonda l’idea di *consilium* – e poi, significativamente, di *concilium*”³³.

D’altro canto anche nel concetto di *sanior pars* e di *maior pars* si evidenzia che nella Chiesa il potere collegiale è in capo a una persona morale e non ai singoli membri di un collegio³⁴.

Anche in questo ambito si manifesta il contributo del diritto romano nei confronti del diritto canonico; esso ebbe, infatti, un’importanza decisiva nella formazione di concetti, tecniche e vocabolario del diritto canonico e in particolar modo nella formazione e consolidazione di una disciplina organica di governo³⁵. In questo alveo, come è noto, è maturata l’esperienza dell’attività consultiva, che è andata via via consolidandosi in ogni campo dell’esercizio del potere. Sia nella sfera dell’“alta amministrazione”, sia in “quella legislativa”, sia, soprattutto in quella dell’“attività giurisdizionale in tutta la sua latitudine”³⁶. Sono numerose le fonti che

della Chiesa, in AA. VV., *Repraesentatio, sinodalità ecclesiale e integrazione politica*, a cura di A. Longhitano, Giunti, Catania, 2006, pp. 155-168.

³² Cfr. A. BETTETINI, *Formazione della volontà collegiale*, cit., p. 92.

³³ A. ZANOTTI, *Rappresentanza e voto negli istituti religiosi*, cit., p. 65.

³⁴ Ma ci si può domandare “come e perché la Chiesa si decise a dare rilevanza giuridica a una parte del collegio” e successivamente alla parte maggioritaria di esso?

La risposta è agevole e non può che essere reperita all’interno della concezione ecclesiale di *sanior pars*. Infatti, “per il diritto canonico *unanimitas* e *sanior pars* si equivalgono” (A. ZANOTTI, *Rappresentanza e voto negli istituti religiosi*, cit., p. 65) e il principio maggioritario rappresenta una semplice evoluzione del principio sanioritario (Si veda sempre su questo punto L. MOULIN, *Sanior et maior pars*, cit.)

³⁵ Si veda su questo innanzitutto C. FANTAPPIÉ, *Storia del diritto canonico*, cit., pp. 48-52, ove è riportata un’ampia bibliografia; si veda pure, anche se con accenti differenti, C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 11-15.

³⁶ G.P. MILANO, *Forme e contenuti dell’attività consultiva con particolare riguardo al collegio episcopale*, in *Ephemerides iuris canonici*, 46 (1990), pp. 285-286.



“testimoniano quanto fosse diffuso, presso i romani, non adottare alcuna importante decisione senza il parere di un *consilium*, specialmente quando il potere discrezionale spettava ad una sola persona”: era “costume in questi casi, da parte del titolare di tale potere, sollecitare il consiglio di un certo numero di persone meritevoli di essere ascoltate per la loro autorevolezza”³⁷.

È nota la prassi dei *consilia principum*, che trae origine da alcune “istituzioni [...] tipiche del mondo ellenistico e di quello orientale”³⁸. Come è ampiamente documentato nella letteratura romanistica, sovente

“si riscontra nell’ambiente di corte la presenza dei giuristi: [...] di essi si chiedeva spesso di ascoltarne l’opinione nello svolgimento sia delle funzioni di governo che delle altre attribuzioni legislative e giudiziarie”³⁹.

Il *consilium principis*, dunque, istituto libero nelle forme, è espressione della

“prassi della consultazione, i cui esiti risultano quasi sempre rilevanti” e “può essere definito come un efficace strumento di governo: esso infatti consente al principe di esercitare il suo potere avendo sempre percezione con rapidità degli umori dei cittadini”⁴⁰.

In tale istituzione si manifesta anche un aspetto che l’attività consultiva attualmente ha quasi del tutto smarrito: l’apertura alle istanze presenti nella società⁴¹. Oggi, infatti, negli ordinamenti secolari per lo più il concetto di consultazione è legato a un’attività di carattere meramente tecnico o specialistico⁴².

Allargando lo sguardo, bisogna constatare che nei primi tre secoli dell’impero l’esistenza di una pratica consultiva, ausiliaria dell’attività politica, amministrativa e giudiziaria dei principi, è dato facilmente

³⁷ F. AMARELLI, *Consilia principum*, Jovene, Napoli, 1983, p. 49.

³⁸ F. AMARELLI, *Consilia principum*, cit., p. 41.

³⁹ AA. VV., *Storia del diritto romano e linee di diritto privato*, a cura di A. Schiavone, Giappichelli, Torino, 2005, p. 104.

⁴⁰ AA. VV., *Storia del diritto romano e linee di diritto privato*, cit., p. 105.

⁴¹ Si veda su questo punto A. TRAVI, *Parere nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 614, che richiama questo concetto attraverso l’espressione “interessi settoriali”.

⁴² A. TRAVI, *Parere nel diritto amministrativo*, cit., pp. 601 e 616.



riscontrabile⁴³ e che essa appare come qualcosa di normalmente indispensabile⁴⁴ e profondamente connaturale alla concezione dell'esercizio del potere romano.

In effetti, la prassi della consultazione era concepita a Roma non solo come ausilio di natura tecnica, ma altresì come "mezzo di temperamento [del] potere discrezionale dell'individuo, [dell'] assolutismo del comando, al fine di porre così le decisioni al riparo da possibili arbitri, ma anche da eventuali contestazioni"⁴⁵.

Vi è, quindi, una profonda sinergia tra la concezione dell'attività consultiva presente nel diritto romano e nel diritto canonico, sinergia che contribuisce a chiarire l'identità stessa della funzione consultiva.

Naturalmente, se osservata dal punto di vista del diritto canonico, la funzione consultiva nel diritto romano non è esente da limiti; essa, infatti, è essenzialmente finalizzata alla ricerca del consenso e non incide sulla natura e sull'esercizio del potere che se ne avvale.

Non v'è alcun dubbio, comunque, circa il debito del diritto canonico verso il diritto romano; gli apporti di quest'ultimo, infatti, si coniugano perfettamente con la concezione tipicamente canonistica dell'esercizio dell'autorità nella Chiesa, che, giova ripetere, da sempre ha avvertito l'esigenza di avvalersi dell'attività consultiva di molteplici organismi e di singoli soggetti⁴⁶.

⁴³ Si veda **F. AMARELLI**, *Esercizio del potere e prassi della consultazione. L'esempio romano*, in *Esercizio del potere e prassi della consultazione*, Atti dell'VIII colloquio Internazionale Romanistico-Canonistico (10-12 maggio 1990), a cura di A. Ciani, G. Diurni, LEV, Città del Vaticano, 1991, p. 49.

⁴⁴ Cfr. **F. AMARELLI**, *Esercizio del potere*, cit., p. 50.

⁴⁵ **F. AMARELLI**, *Esercizio del potere*, cit., p. 51

⁴⁶ Ad esempio, a testimonianza della costante presenza e valorizzazione dell'attività consultiva nella Chiesa riveste una notevole rilevanza la decisione di Pio X di consultare l'intero episcopato cattolico, dapprima alla vigilia dei lavori della prima codificazione canonica (si veda la circolare "Pergratum mihi", indirizzata il 25 marzo 1904 dal Cardinal Segretario di Stato ai vescovi di tutta la Chiesa, in *AAS*, 36 (1903-1904), pp. 603-604) e successivamente anche nella sua fase conclusiva (cfr. **G. FELICIANI**, *Le basi del diritto canonico*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 18; **C. FANTAPPIÈ**, *Storia del diritto canonico*, cit., p. 265). Con questa consultazione universale il pontefice richiedeva un aiuto collegiale nell'esercizio del ministero petrino di supremo legislatore; prassi che poi sarebbe divenuta abituale nell'opera di redazione dei codici successivi. Senza giungere ai codici vigenti basti pensare alle vicende legate alla redazione dei *motu proprio* pontifici per le Chiese orientali (su questo si veda **G. FELICIANI**, *Le basi del diritto canonico*, cit., p. 23). Ci sia permesso un breve accenno a due esperienze che hanno contribuito a ideare un organico sistema di governo consultivo. L'idea di *consilium* «è ben presente nel c. 3 della



regola di San Benedetto che nello stabilire [...] l'obbligo per l'abate di ascoltare il *consilium* per le questioni *praecipua* cita non a caso l'Ecclesiaste laddove si dice "omnia fac cum consilio"» (A. ZANOTTI, *Rappresentanza e voto negli istituti religiosi*, cit., p. 65). La legge monastica, dunque, "comprendendo il pericolo dell'autocrazia, imponeva ai capi cenobiali dei doveri la cui prescrizione era sempre assoluta; ricordava loro l'autorità essenzialmente paterna di cui erano detentori e, soprattutto, poneva a loro limite un organo onnipotente in qualsiasi angolo del monastero e anche fuori di quello, che vigilasse l'abate e servisse da supremo collegio consultivo: vogliamo dire il *consilium fratrum*" (P. GROSSI, *Le abbazie benedettine nell'alto medioevo italiano*, Le Monnier, Firenze, 1957, p. 3). Tale organo non deteneva solo poteri formali; infatti, come è stato evidenziato, ogni singolo atto dell'Abate "eccedente l'ordinaria amministrazione del patrimonio abbisognava dell'approvazione del *consilium*". Anche la regola di San Colombano, scritta a Luxeuil negli anni 592-593, quindi sessanta anni dopo quella di Benedetto (cfr. C. CARDIA, *La Chiesa tra storia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 267), prevede in larga misura il ricorso al consiglio e, nel capitolo nono, enuncia come principio generale: "Non far nulla senza consiglio. Se dunque non si deve fare nulla senza consiglio, in tutto lo si deve chiedere". Per tutte queste ragioni, quindi, è necessario un accenno all'esperienza giuridica benedettina. Ma il medesimo principio del consiglio "sebbene formulato in forme e articolazioni spesso più sofisticate, lo ritroviamo negli altri ordini religiosi" in particolar modo "in quelli nei quali la presenza di istanze gerarchiche superiori è presente sin dalla fondazione, risolvendosi in una pura previsione normativa del potere centrale" (A. ZANOTTI, *Rappresentanza e voto negli istituti religiosi*, cit., p. 65), come ad esempio la Compagnia di Gesù. Della Compagnia di Gesù risulta quanto mai opportuno tratteggiare sinteticamente la fisionomia della struttura di governo per comprendere come la funzione di consigliare svolga un ruolo fondamentale in seno a esso. La Compagnia è guidata da "un capo dell'Esecutivo, eletto a vita, maestro onnipotente [...] senza alcun contrappeso se non quella dei Consiglieri" (L. MOULIN, *Vita e governo degli ordini religiosi*, Ferro, Milano, 1965, p. 228), il cui ruolo consiste nel fare, «"messo da parte ogni rispetto umano", un rapporto al Superiore di cui sono i consiglieri» (L. MOULIN, *Vita e governo degli ordini religiosi*, cit., p. 229). La gestione del potere è caratterizzata, infatti, da "lavoro di squadra, larghe deleghe di poteri, semplicità dei contatti umani, uso sistematico dei mezzi di comunicazione rapida, avanzatissime tecniche amministrative" (L. MOULIN, *Vita e governo degli ordini religiosi*, cit., p. 233). Il ruolo dei consiglieri, oltre a essere in funzione del superiore nell'esercizio dei suoi compiti, è strutturato secondo norme che ne disciplinano la fisionomia; i consiglieri, infatti, devono intervenire: "nelle decisioni di ordine economico [...], nelle decisioni di ordine amministrativo [...], nelle nomine, nelle revoche e nei cambiamenti di Superiori locali e provinciali, di funzionari generali, di Consiglieri, di Visitatori [...], nelle relazioni con il potere centrale [...], nelle questioni disciplinari interne". I due esempi, seppur brevemente delineati, evidenziano il ruolo costantemente detenuto dalla funzione consultiva nella vita della Chiesa e documentano come "proprio nelle costituzioni degli Ordini religiosi abbiano fatto storicamente apparizione per la prima volta nell'occidente cristiano alcuni principi democratici, che sono gemmazione naturale di una chiamata partecipativa all'esercizio del potere e che sono oggi fra i capisaldi dei nostri ordinamenti secolari" (A. ZANOTTI, *Rappresentanza e voto negli istituti religiosi*, cit., p. 66). Un'analisi di tipo comparatistico



3 - Il Concilio Vaticano II e il rinnovato vigore della funzione consultiva

Il Concilio Vaticano II ha segnato, è noto, un profondo ricupero degli elementi essenziali della vita della Chiesa, fra i quali occupa un ruolo centrale l'idea di *communio*.

Nell'alveo di questo ricupero trae origine la nuova fioritura della dimensione consultiva nella vita della Chiesa. Infatti, la concezione di Chiesa come "hierarchica communio"⁴⁷ da una parte urge il rinnovamento delle strutture già esistenti e dall'altra è all'origine di quell'impulso creativo che ha generato nuovi organismi nel panorama istituzionale a livello universale e particolare, soprattutto di natura consultiva.

Dall'idea stessa di *communio*⁴⁸, che è principio-guida dell'intera vita ecclesiale e dunque anche delle strutture di governo⁴⁹, promanano i concetti di *sinodalità*⁵⁰, *collegialità episcopale*, e *partecipazione dei fedeli laici* alle strutture di governo.

risulterebbe assai utile, anche nell'ottica della verifica di quanto alcuni anni orsono affermava Léo Moulin: "l'origine delle nostre tecniche elettorali o deliberative non deve essere ricercata né a Roma né ad Atene, né nei comuni medioevali né negli Stati Generali di Francia, né nel sistema parlamentare britannico, ma negli usi della Chiesa e degli Ordini religiosi" (L. MOULIN, *Vita e governo degli ordini religiosi*, cit., pp. 206-207).

⁴⁷ "La comunione hiérarchique est d'une importance fondamentale dans la constitution et la structure de l'Église" (R.I. CASTILLO LARA, *La communion ecclésiale dans le nouveau Code du Droit canon*, in *Communicationes*, XVI (1984), p. 252). Si veda CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, *Communio notio, Lettera ai vescovi della Chiesa cattolica su alcuni aspetti della Chiesa intesa come comunione*, 28 maggio 1992. "La hierarchica communio è la chiave di volta per l'interpretazione dell'ecclesiologia del Vaticano II in generale e della sua dottrina sull'episcopato e sul primato del Sommo pontefice in particolare" (G. GHIRLANDA, *Hierarchica communio*, Università Gregoriana Editrice, Roma, 1980, p. 3). Si veda altresì sul concetto di *communio Ecclesiae et Ecclesiarum* e la sua rilevanza nel diritto canonico E. CORECCO, L. GEROSA, *Il diritto della Chiesa*, Jaca Book, Milano, 1995, pp. 34-36.

⁴⁸ Sull'importante tema della *comunione* si veda la bibliografia citata da P.A. BONNET, *Comunione ecclesiale e sinodalità*, in *Ephemerides iuris canonici*, 1-3 (1991), p. 93, n. 1.

⁴⁹ Cfr. C. CARDIA, *Il governo della Chiesa*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 213.

⁵⁰ Uno studio completo sul concetto di sinodalità è stato realizzato nel Congresso della Consociatio Internationalis studio iuris canonici promovendo di Parigi del 1990, di cui sono stati editi gli atti in *La synodalité. La participation au gouvernement dans l'Église*, Actes du VII congrès international de Droit canonique, Paris, 21-28 septembre 1990, in *L'Année Canonique*, hors série, Paris, 1992.



La sinodalità si manifesta nel momento in cui più soggetti, investiti del Sacramento dell'Ordine, convergono insieme in strutture giuridicamente organizzate col fine di porre in essere atti potestativi⁵¹.

Essa è allora realtà più vasta della collegialità⁵², che riflette, invece, sia la dimensione comunionale che quella propriamente sinodale, specificamente riferibile all'attività svolta dal Collegio episcopale⁵³.

La stessa *communio* genera, poi, anche la partecipazione dei fedeli laici alle strutture di governo, andando così a trascendere i confini segnati dalla ricezione del Sacramento dell'Ordine.

Risulta quindi "agevole rilevare che le diverse dimensioni [...] costituiscono come dei cerchi concentrici ciascuno dei quali riflette una dimensione specifica, ma che in qualche modo si rapporta anche agli altri"⁵⁴.

Da tutto ciò consegue che la partecipazione dei laici alla vita della Chiesa e in particolar modo alle strutture di governo, non è frutto diretto dell'applicazione del concetto di sinodalità, ma si fonda sulla gerarchica comunione tra tutte le membra del corpo ecclesiale⁵⁵.

Proprio a questo livello si innesta la "consiliarità" che non soltanto definisce il rapporto del sacerdozio comune con quello ministeriale⁵⁶ e, di conseguenza, la natura della partecipazione dei fedeli laici alle strutture sinodali⁵⁷, ma pure, nell'ambito della Collegialità episcopale, potrebbe

⁵¹ Cfr. **P.A. BONNET**, *Comunione ecclesiale e sinodalità*, cit., p. 107; invece **E. CORECCO**, *Sinodalità*, in *Nuovo dizionario di teologia*, Paoline, Roma, 1979, p. 1483, ritiene che la sinodalità possa esprimersi anche fuori da forme istituzionali specifiche.

⁵² Cfr. ancora **E. CORECCO**, *Sinodalità*, cit. In merito alla collegialità si veda **C. COLOMBO**, *Il significato della collegialità episcopale nella Chiesa*, in *Ius canonicum*, 38 (1979); in ambito strettamente canonistico si vedano ad esempio i lavori monografici **S. PETTINATO**, *Sollicitudo pro universa Ecclesia. Profili canonistici*, Giuffrè, Milano, 1983; **G. MAZZONI**, *La collegialità episcopale*, EDB, Bologna, 1986; **AA. VV.**, *La collegialità dei vescovi alla prova*, numero speciale di *Concilium*, 26, 1990; **D. GARCIA HERVÁS**, *Régimen jurídico de la colegialidad en el Código de Derecho Canónico*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1990.

⁵³ Concorda con questa interpretazione **C. CARDIA**, *Il governo della Chiesa*, cit., p. 216.

⁵⁴ **C. CARDIA**, *Il governo della Chiesa*, cit., p. 215.

⁵⁵ Così anche **C. CARDIA**, *Il governo della Chiesa*, cit., p. 214.

⁵⁶ Su questa problematica si veda **G. CHANTRAINE**, *Synodalité, expression du sacerdoce commun et du sacerdoce ministeriel?*, in *La synodalité*, cit., p. 50 ss.

⁵⁷ Così pure **E. CORECCO**, *Articolazione della sinodalità nelle chiese particolari*, in *La synodalité*, cit., p. 138.



essere utilizzata per descrivere il contenuto del rapporto fra il singolo vescovo o più vescovi insieme e il Romano Pontefice.

Più in generale, il “consiglio” rappresenta uno degli aspetti della razionalizzazione del governo ecclesiale, con evidenti riflessi costituzionali⁵⁸.

Tale “consiliarità” è, quindi, decisamente distinta dal concetto di sinodalità. A tale proposito Aymans precisa che, per “chiarezza dei concetti ecclesiologicali e a un tempo per onestà intellettuale non si dovrebbe estendere la nozione della sinodalità all’ambito del principio consultivo”⁵⁹. Questo, però, non significa che debbano essere radicalmente distinti l’una dall’altro; infatti, nella struttura sinodale v’è una pluriforme manifestazione del principio consultivo, sicché si può convenire con chi ritiene che tale principio “trova applicazione nel diritto vigente anche nella struttura sinodale”⁶⁰.

La partecipazione consultiva, dunque, è voluta per la salvaguardia della responsabilità dell’ufficio, ma non è sostitutiva di quest’ultima; rappresenta, infatti, “una forma giuridica adeguata per rendere possibile la corresponsabilità, là dove la responsabilità dell’ufficio deve continuare ad essere piena”⁶¹.

Il principio consultivo detiene quindi, nell’ordinamento ecclesiale, un valore centrale all’interno del processo da cui scaturisce l’atto di governo⁶², centralità evidenziata dalla formula che, prima della riforma tridentina della Curia romana, connotava la relazione tra papa e concistoro: “Ex auctoritate nostra et de fratrum nostrorum consilio”.

⁵⁸ Cfr. J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 254.

⁵⁹ W. AYMANS, *Diritto canonico e comunione ecclesiale*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 57.

⁶⁰ W. AYMANS, *Diritto canonico e comunione ecclesiale*, cit., p. 52.

⁶¹ W. AYMANS, *Diritto canonico e comunione ecclesiale*, cit., p. 52.

⁶² Su questo punto si veda innanzitutto Y. CONGAR, *Quod omnes tangit ab omnibus approbari tractari debet*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 35 (1958), pp. 210-259; R. BERTOLINO, *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell’uomo e istituzione*, Giappichelli, Torino, 1989, p. 33, il quale afferma che «La comunione esprime ancora l’unica dimensione unitario-collegiale, compatibile con il diritto della Chiesa: una unità orizzontale tra i credenti e una unità verticale di ciascun fedele con il Cristo; è essa a postulare che l’ideale politico della Chiesa diventi la regola “quod omnes uti singulos tangit, ab omnibus approbari debet”», e di recente A. BETTETINI, “*Quod omnes tangit*”, in *Diccionario General de Derecho canónico*, dirr. J. Otaduy, A. Viana, J. Sedano, VI, Instituto Martin de Azpilcueta, Facultad de Derecho canónico, Universidad de Navarra, Pamplona, 2012, pp. 681-685.



In sintesi, è dal concetto di *communio* che fioriscono sia la *partecipazione* dei laici agli organismi diocesani⁶³, sia la *sinodalità*⁶⁴, sia pure la *collegialità episcopale*⁶⁵: “poiché la Chiesa è comunione deve esserci partecipazione e corresponsabilità in tutti i suoi gradi”⁶⁶. Del resto è il Sacramento del Battesimo che immette il *soggetto nuovo* nella dimensione comunione ecclesiale della quale la capacità di consigliare ex canone 212 § 2, 3 è palese manifestazione.

Certamente, quindi, il fiorire degli “organismi di partecipazione” a livello particolare e l’istituzione del Sinodo dei vescovi a livello universale sono il frutto del tentativo di tradurre in atto l’ecclesiologia di comunione sancita nei documenti conciliari⁶⁷; di conseguenza “nel testo del nuovo *codex*”, presenta “un grande rilievo la figura giuridica del *consilium*, che, viceversa nel precedente *codex* sembrava quasi completamente ignorata”⁶⁸.

⁶³ Ex can 228 § 2 CIC. Quanto scrive Ghirlanda a proposito del Consiglio Pastorale diocesano può essere esteso a ogni organismo di partecipazione: “Esso [il CPD] è la manifestazione della comunione tra tutti i fedeli che, sotto la guida del Vescovo, esercitano il diritto e adempiono il dovere di cooperare attivamente – ciascuno secondo il proprio carisma e la propria condizione – all’edificazione del corpo mistico di Cristo, in virtù della loro partecipazione al triplice munus di Cristo per il battesimo e la confermazione” (G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 1993, p. 575).

⁶⁴ “La sinodalità, nella sua essenza, è una delle possibili configurazioni della Chiesa come *communio*” (W. AYMANS, *Diritto canonico e comunione ecclesiale*, cit., p. 56).

⁶⁵ “La comunione hiérarchique est d’une importance fondamentale dans la constitution et la structure de l’Eglise. Elle est, avant tout, un élément essentiel de la collégialité épiscopale” (R.I. CASTILLO LARA, *La comunione ecclesiale dans le nouveau Code du Droit canon*, cit., p. 252).

⁶⁶ SYNODUS EPISCOPORUM, *Exeunte coetu secundo, Relatio finalis*, 7 decembris 1985, in *EV*, 9, EDB, Bologna, 1987, p. 1806.

⁶⁷ Vedi anche E. MIRAGOLI, *Il consiglio pastorale parrocchiale: novità istituzionale?*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1(1998), p. 13.

⁶⁸ T. MAURO, *I Consigli: finalità, organizzazione e natura*, in *ID.*, *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico*, vol. I, Cedam, Padova, 1991, p. 183. A livello normativo “il *Codex iuris canonici* del 1983, al pari di quello piano-benedettino, non regola autonomamente la funzione consultiva” (M. MIELE, “*Munus petrinum*” e funzione consultiva, in *Diritto canonico e comparazione*, a cura di R. Bertolino, S. Gherro, L. Musselli, Giappichelli, Torino, 1992, p. 120), ma essa è pur sempre ritenuta «una attività giuridica, tanto che il canone che ne stabilisce la relativa disciplina (canone 127) è inserito sotto il titolo VII del *Codex*, “*De actibus iuridicis*”», ed essa è considerata, ai sensi del canone 145, un vero e proprio *officium* (M. MIELE, “*Munus petrinum*” e funzione consultiva, cit., p. 121). Come si è potuto osservare l’attività consultiva assume un ruolo fondamentale nella vita della Chiesa, ma come configurare giuridicamente gli incarichi inerenti tale attività dato il suo carattere



Sono molteplici infatti, i punti nei quali il Concilio Vaticano II accenna alla funzione consultiva: si pensi soltanto al numero 7 del Decreto "Presbyterorum ordinis"⁶⁹, al numero 37 di "Lumen gentium"⁷⁰, e ai numeri

ontologicamente privo di deliberatività? Se la prestazione in sé, il consiglio, o tecnicamente, il parere (il codice utilizza entrambi i termini in varie materie), è senza dubbio alcuno un vero e proprio atto giuridico ai sensi del canone 127, come qualificare l'intera attività consultiva e come classificare il soggetto che ne è titolare? La presente questione, che può apparire priva di rilevanza, è foriera, invece, di profonde implicazioni sia di natura giuridica, sia di natura ecclesiologica. Nel tentativo di comprendere l'opportunità della scelta di parte della dottrina di classificare gli incarichi inerenti l'attività consultiva come veri e propri uffici ecclesiastici (cfr. **M. MIELE**, "Munus Petrinum" e funzione consultiva, cit., p. 121, n. 2, il quale scrive "Chi esercita l'attività consultiva nella Chiesa deve considerarsi come titolare di un vero officium nei termini del can. 145"), sarebbe inadeguato rimanere impermeabili alla persuasione della più recente dottrina di teoria del diritto che afferma che "non c'è funzione senza ufficio" e che "l'agire funzionale è sempre agire di ufficio" (**G. MARONGIU**, *Organo e ufficio*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, p. 6; **S. BERLINGÒ**, *Dal «mistero» al «ministero»: l'ufficio ecclesiastico*, in *Ius Ecclesiae*, 5 (1993), p. 95). Rimane il fatto che la maggior parte della dottrina non prende posizione in merito alla presente questione e solo qualche Autore, in opere parecchio risalenti, e comunque inquadrabili all'interno della riflessione e delle categorie proprie del codice del 1917, afferma che "gli uffici consultivi hanno nella Chiesa funzione meramente strumentale rispetto alla potestà di giurisdizione" (**A. VITALE**, *L'ufficio ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1965, p. 142); rispetto a tali uffici si può parlare di "istituzioni famulative permanenti" (**G. CAVIGIOLI**, *Manuale di diritto canonico*, Società Editrice Internazionale, Torino, 1932, p. 168), di "adiutores regiminis" (**F.X. WERNZ**, **P. VIDAL**, *Ius canonicum*, t. II, Typis Pontif. Universitatis Gregorianae, 1923, p. 42, n. 33) e in relazione ad alcuni incarichi si ritiene di essere in presenza di un "officium latae dictum" (**M. CONTE A CORONATA**, *Institutiones iuris canonici*, Marietti, Taurini, 1947-1951, p. 512, n. 433.).

⁶⁹ In particolare il passo che recita: "[I vescovi] Siano pronti ad ascoltarne il parere, anzi, siano loro stessi a consultarlo e a esaminare assieme i problemi riguardanti le necessità del lavoro pastorale e il bene della diocesi. E perché ciò sia possibile nella pratica, è bene che esista - nel modo più confacente alle circostanze e ai bisogni di oggi nella forma e secondo norme giuridiche da stabilire - una commissione o senato di sacerdoti in rappresentanza del presbiterio, il quale con i suoi consigli possa aiutare efficacemente il vescovo nel governo della diocesi".

⁷⁰ "... I pastori, da parte loro, riconoscano e promuovano la dignità e la responsabilità dei laici nella Chiesa; si servano volentieri del loro prudente consiglio, con fiducia affidino loro degli uffici in servizio della Chiesa e lascino loro libertà e margine di azione, anzi li incoraggino perché intraprendano delle opere anche di propria iniziativa. Considerino attentamente e con paterno affetto in Cristo le iniziative, le richieste e i desideri proposti dai laici e, infine, rispettino e riconoscano quella giusta libertà, che a tutti compete nella città terrestre".



27 e 28 del Decreto "*Christus Dominus*"⁷¹. Peraltro, analogamente all'ecclesiologia di comunione, in questi stessi documenti il riferimento alla dimensione consultiva non è "immediato", ma del tutto intellegibile o, come è stato detto, "trasparente"⁷².

Accanto a uno sviluppo sistematico dei concetti di *collegialità*⁷³ e *sinodalità* si consolida, quindi, una struttura consultiva soprattutto al livello delle Chiese particolari; alla cui costruzione è seguito un forte entusiasmo partecipativo, entusiasmo che peraltro, come è stato notato⁷⁴, è

⁷¹ N. 27: "... Tra i collaboratori del vescovo nel governo della diocesi sono da annoverare anche i sacerdoti, che costituiscono il suo senato e il suo consiglio: quali sono il capitolo cattedrale, il collegio dei consultori o altri consigli, secondo le circostanze e il carattere dei diversi luoghi. A tali istituzioni, e specialmente ai capitoli cattedrali, si diano, quando è necessario, una nuova organizzazione, corrispondente alle esigenze dei nostri tempi. Tanto i sacerdoti che i laici facenti parte della curia siano ben consapevoli che collaborano al ministero pastorale del vescovo. La curia diocesana sia ordinata in modo da diventare un mezzo idoneo, non solo per l'amministrazione della diocesi, ma anche per l'esercizio delle opere di apostolato. È grandemente desiderabile che in ogni diocesi si costituisca una commissione pastorale, che sia presieduta dal vescovo diocesano e della quale facciano parte sacerdoti, religiosi e laici, scelti con particolare cura. Sarà compito di tale commissione studiare e esaminare tutto ciò che si riferisce alle opere di apostolato, per poi proporre conclusioni pratiche".

N. 28: "... Le relazioni tra il vescovo e i sacerdoti diocesani devono poggiare principalmente sulla base di una carità soprannaturale, affinché l'unità di intenti tra i sacerdoti e il vescovo renda più fruttuosa la loro azione pastorale. A tale scopo, perché se ne avvantaggi sempre più il servizio delle anime, il vescovo chiami i sacerdoti a colloquio, anche in comune con altri, per trattare questioni pastorali; e ciò non solo occasionalmente, ma, per quanto è possibile, a date fisse".

⁷² Cfr. P.A. BONNET, *Comunione ecclesiale e sinodalità*, cit., p. 94.

⁷³ CONCILIUM OECUMENICUM VATICANUM II, *Lumen Gentium*, n. 22. "Come san Pietro e gli altri apostoli costituiscono, per volontà del Signore, un unico collegio apostolico, similmente il romano Pontefice, successore di Pietro, e i vescovi, successori degli apostoli, sono uniti tra loro. Già l'antichissima disciplina, in virtù della quale i vescovi di tutto il mondo vivevano in comunione tra loro e col vescovo di Roma nel vincolo dell'unità, della carità e della pace e parimenti la convocazione dei Concili per decidere in comune di tutte le questioni più importanti mediante una decisione che l'opinione dell'insieme permetteva di equilibrare significano il carattere e la natura collegiale dell'ordine episcopale, che risulta manifestamente confermata dal fatto dei Concili ecumenici tenuti lungo i secoli. La stessa è pure suggerita dall'antico uso di convocare più vescovi per partecipare all'elevazione del nuovo eletto al ministero del sommo sacerdozio. Uno è costituito membro del corpo episcopale in virtù della consacrazione sacramentale e mediante la comunione gerarchica col capo del collegio e con le sue membra".

⁷⁴ Qualcuno ha parlato di una vera e propria "crisi profonda" (E. CORECCO, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, cit., p. 32): "È per questo che, quando non si



andato negli anni successivi alla loro istituzione gradualmente allentandosi⁷⁵.

Per quanto riguarda la Chiesa universale, invece, è doveroso il riferimento al Sinodo dei vescovi, che nel diritto vigente detiene una potestà di natura consultiva. Tale "istituto centrale"⁷⁶, creato da Paolo VI nel 1965, ha suscitato durante la sua pur breve vita più di un interrogativo sia sulla sua fisionomia originale che sulle possibili linee di sviluppo, e a oggi è uno degli istituti oggetto di seria riflessione da parte del "Consiglio degli otto cardinali"⁷⁷.

Del pari merita un'adeguata attenzione l'istituto del Concistoro cardinalizio, che sembra oggi vivere una stagione di "rinnovata giovinezza".

4 - Concistoro cardinalizio e Sinodo dei vescovi: esempi istituzionali dell'incidenza della funzione consultiva nella vita della Chiesa

Il Concistoro cardinalizio⁷⁸, che assume la sua denominazione mutuandola dal *consistorium* romano⁷⁹, nasce come "consiglio" del Pontefice intorno al secolo mille e ha conservato l'originale carattere, fra alterne vicende, fino ai giorni nostri⁸⁰.

Si potrebbero distinguere nella sua storia millenaria due fasi: la prima caratterizzata da un movimento *crescente* e la seconda, invece da un

devono individuare le cause della crisi in esplicite manipolazioni avvenute nel segno della conservazione, o di un empirismo progressista, essa si manifesta con i sintomi [...] che sono i segni tipici di una crisi di potere: la crisi di chi ha paura di perdere il potere, confondendo quest'ultimo con la cumulazione di tutte le competenze, o la crisi di chi ha creduto di poter accedere al potere e si accorge di non averlo e di non poterlo raggiungere".

⁷⁵ Si veda **M.C. BRAVI**, *Il Sinodo dei vescovi: Istituzione, Fini e Natura. Indagine teologico-giuridica* (collana "Tesi Gregoriana", serie Diritto canonico, n. 2), Roma, 1995, p. 9.

⁷⁶ Questa espressione del m.p. *Apostolica sollicitudo* non è ripresa dal codice.

⁷⁷ Si veda **FRANCESCO**, *Chirografo con il quale viene istituito un consiglio di cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della Chiesa Universale*, cit.

⁷⁸ In merito al collegio cardinalizio si veda, ad esempio, **A. ROSSI**, *Il Collegio Cardinalizio*, LEV, Città del Vaticano, 1990, e *ivi* ampia bibliografia.

⁷⁹ Si veda **A.H.M. JONES**, *Il tardo impero romano (284-602)*, traduzione italiana di E. Petretti, Il Saggiatore, Milano, 1973, vol. I, pp. 409-418.

⁸⁰ Concorda con questo giudizio **D. ARRU**, *Evoluzione recente dell'istituzione concistoriale*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 218 (1998), p. 69.



movimento *decescente*. Nella prima fase, infatti, il Concistoro ha visto gradualmente crescere le sue funzioni e le sue prerogative, durante la seconda, invece, ha subito un “regresso”⁸¹, caratterizzato da una manifestazione del potere puramente formale e da uno svuotamento del valore delle sue assemblee ridotte a “cerimonie tanto solenni quanto formali”⁸². Finanche il gesto del “quid vobis paret” (la richiesta, appunto, del parere) assunse per un lungo periodo un valore esclusivamente simbolico, concretizzandosi, cioè, nel gesto da parte dei cardinali di scoprirsi il capo in segno di adesione alla proposta pontificia oggetto del consulto⁸³.

È a partire dalla fine del XVI secolo, però, che il concistoro “vive un periodo di crisi”⁸⁴, dovuto soprattutto alla strutturazione della Curia romana in congregazioni e dicasteri separati e autonomi⁸⁵ e alla riduzione di questi e dei singoli cardinali “a semplici strumenti dell’esercizio personale da parte del papa della suprema autorità nella Chiesa”⁸⁶. Tale processo, seppur graduale, ha condotto a un totale esautoramento del collegio cardinalizio da qualsiasi partecipazione “attiva” di natura collegiale alla potestà primaziale⁸⁷, a esclusione dell’elezione del papa in conclave e all’esercizio dei poteri durante la “sede vacante”.

Questa *formalizzazione* del ruolo del Concistoro, paradigmatica di una certa *formalizzazione* della concezione dell’autorità a livello universale, nel corso del Novecento verrà in qualche modo acuita dalla scelta codificatoria⁸⁸.

⁸¹ Vedi **G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell’attività consultiva nella Chiesa*, cit., p. 291. Arru l’ha definito “progressivo ridimensionamento”: **D. ARRU**, *Evoluzione*, cit., p. 51.

⁸² **G. FELICIANI**, *Voce Cardinali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino, 1987, pp. 503-504.

⁸³ Così anche **G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell’attività consultiva*, cit., p. 291.

⁸⁴ **C. CARDIA**, *Il governo della Chiesa*, cit., p. 101.

⁸⁵ Cfr. **L. PAZSTOR**, *L’histoire de la curie romaine, problème d’histoire de l’église*, in *Revue d’histoire ecclésiastique*, 64 (1969), p. 353 ss.

⁸⁶ **G. ALBERIGO**, *Cardinalato e collegialità*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 210. Lo stesso Alberigo parla, relativamente a questa fase della vita dell’istituto concistoriale, di “smembramento di fatto del Concistoro” (p. 187).

⁸⁷ Vedi **C. FANTAPPIÈ**, *Storia del diritto canonico*, cit., p. 186. Rimane, però ferma anche in questo periodo l’attività che i cardinali svolgono verso il Pontefice di consiglieri *uti singuli*. Vedi **J. ORLANDIS**, *Le istituzioni della Chiesa*, cit., p. 69.

⁸⁸ Molteplici sarebbero i contributi da segnalare su questo tema; ne citiamo uno solo per l’importanza del contributo stesso e dell’autore: **P. GROSSI**, *Valore e limiti della codificazione del diritto (con qualche annotazione sulla scelta codicistica del legislatore canonico)*,



Questo stato di fatto è proseguito fino all'inizio di un vero e proprio processo di "rivitalizzazione"⁸⁹, che affonda le sue radici nei documenti del Concilio Vaticano II e che ha investito anche il Collegio cardinalizio⁹⁰. Esso, infatti, negli ultimi decenni è stato riunito con maggior frequenza rispetto al passato, "con cadenza simile a quella adottata per le assemblee ordinarie del Sinodo dei vescovi"⁹¹ e ha iniziato a essere interpellato per la discussione e trattazione di problemi di grande rilevanza per la vita della Chiesa. In particolare le assemblee plenarie cardinalizie indette a partire dal 1979 hanno affrontato problemi relativi all'attività di governo della Santa Sede e a molti aspetti legati alle riforme istituzionali della Chiesa⁹².

Tale "rivitalizzazione", consistendo sostanzialmente in un ricupero della funzione originaria del Concistoro a sostegno del Pontefice mediante il consiglio, non è priva di nessi con il concetto di "communio", anzi ne è la evidente documentazione; essa si realizza sotto il profilo ecclesiologico nella riconduzione del Collegio cardinalizio "nel suo alveo proprio e autentico, quello della dottrina sull'episcopato e sulla sua natura collegiale"⁹³. In proposito, infatti, Giovanni Paolo II considerava il collegio cardinalizio come un "segno" della collegialità, rilevando come la sua azione "non soltanto non offusca, ma anzi svela di più il carattere collegiale del ministero episcopale"⁹⁴.

Negli anni che seguirono l'entrata in vigore della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* e fino a oggi il Collegio cardinalizio è più volte convocato dal Romano Pontefice per lo svolgimento di attività consultiva collegiale, non più nella modalità della semplice assemblea plenaria,

in **ID.**, *Scritti canonistici*, cit., pp. 247-263.

⁸⁹ Parla di "reviviscenza" **M. MIELE**, *"Munus Petrinum" e funzione consultiva*, cit., p. 135.

⁹⁰ Risulterebbe interessante anche un'analisi della funzione consultiva nell'ambito della Curia romana, analisi che in termini essenziali e introduttivi è stata affrontata da **D.J. ANDRÉS**, *Consigli e consiglieri al servizio diretto del Romano Pontefice*, in *Esercizio del potere*, cit., pp. 23-47.

⁹¹ **G. FELICIANI**, *Voce Cardinali*, cit., p. 504.

⁹² Vedi **G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., pp. 293-294. Si badi che "si sconsigliò, dagli ambienti vaticani, il ricorso a siffatto nome, essendo più esatto parlare di assemblea (o congregazione) plenaria dei cardinali", vedi **D. ARRU**, *Evoluzione*, cit., p. 57.

⁹³ **G. ALBERIGO**, *Cardinalato e collegialità*, cit., p. 210.

⁹⁴ **GIOVANNI PAOLO II**, *Discorso alla riunione plenaria del collegio cardinalizio del 23 novembre 1982*, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. 3, Città del Vaticano, 1982, p. 1417.



“bensì nelle forme – antiche e nuove a un tempo – proprie dell’istituzione concistoriale”⁹⁵.

Oggi il Collegio cardinalizio ha riguadagnato parte del valore e del “peso” di cui era investito nel passato. In particolar modo Giovanni Paolo II più volte ha “tratto spunto e fatto costante riferimento al consiglio e ai suggerimenti emersi in sede concistoriale per elaborare documenti”. Il che documenta certamente il rilievo assunto dall’attività consultiva del Collegio cardinalizio⁹⁶.

Non solo, questa rinnovata attenzione per l’istituto concistoriale è in grado di mostrare dal punto di vista teleologico la funzione complementare dello stesso e del Sinodo nei confronti del ministero petrino, sintetizzata efficacemente da Paolo VI:

“officia, quae tum ab Episcoporum Synodo tum a sacro Collegio implentur, in consiliis ferendis suapte natura constant, quandoquidem utrumque cum supremo Christi vicario officio coniugitur eidemque obnoxium est”⁹⁷.

L’importanza che negli ultimi decenni le decisioni dei Concistori hanno avuto è stata senz’altro notevole per l’intera vita della Chiesa, documentando come il ruolo della funzione consultiva ecclesiale sia, di fatto, assai più rilevante rispetto a quello attribuite nei sistemi democratici moderni.

Nell’ambito della riflessione sul Collegio cardinalizio si pone anche la questione relativa al neonato gruppo di cardinali costituito per la riforma della Curia romana e per il governo della Chiesa universale come “ulteriore espressione della comunione episcopale e dell’ausilio al *munus petrinum* che l’Episcopato sparso per il mondo può offrire”⁹⁸.

Tale scelta del Pontefice evidenzia il particolare ruolo che *uti singuli* i cardinali detengono in aiuto all’esercizio del ministero petrino come peraltro veniva riconosciuto dal Codice del 1917 che li definiva “principali consiglieri e aiutanti del papa”⁹⁹. Inoltre e non secondariamente evidenzia

⁹⁵ G. FELICIANI, Voce *Cardinali*, cit., pp. 75-76.

⁹⁶ Cfr. G. FELICIANI, Voce *Cardinali*, cit., p. 79.

⁹⁷ PAOLO VI, *Allocuzione*, del 28.4.1969, in *AAS*, 61 (1969), p. 437.

⁹⁸ FRANCESCO, *Chirografo con il quale viene istituito un consiglio di cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della Chiesa Universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus” sulla Curia Romana*, cit.

⁹⁹ Canone 230 CIC 1917 “S.R.E. *Cardinales Senatam Romani Pontificis constituunt eidemque in regenda Ecclesia praecipui consilarii et adiutores assistunt*”.



il peso che *de facto* è attribuito al ruolo della *sinodalità* in ambito decisionale, non come modalità della ricerca democratica del consenso, ma secondo la sua vera accezione come cammino da percorrere insieme¹⁰⁰, che rappresenta il metodo autentico di governo della Chiesa.

In questo senso non sarebbe fuori luogo definire il Concistoro cardinalizio e anche il Sinodo dei vescovi come “organismi di collaborazione all’esercizio del ministero petrino”¹⁰¹.

Il Sinodo dei vescovi¹⁰², la cui istituzione ha suscitato nella dottrina canonistica¹⁰³ un ampio dibattito, in particolare all’indomani del Concilio

¹⁰⁰ Infatti il termine sinodalità deriva dai termini greci *syn*, che significa insieme e *odòs*, che significa cammino.

¹⁰¹ Su questo punto si veda **J.I. ARRIETA**, *El Sìnodo de los Obispos*, Eunsa, Pamplona, 1987, pp. 174-178, il quale afferma tra l’altro: “se trata de un òrgano consultivo de características especiales”. Per completezza citiamo un autore che, approfondendo la tematica della funzione consultiva ha definito il Sinodo come organo consultivo: **W. AYMANS**, *Diritto canonico e comunione ecclesiale*, cit., p. 47 afferma che “nel diritto vigente esso viene concepito quale organo consultivo”.

¹⁰² Si veda in proposito **G.P. MILANO**, *Il Sinodo dei vescovi*, Giuffrè, Milano, 1984; **J.G. JOHNSON**, *The Synod of Bishop: an Analysis of its Nature and Function*, New York, 1986; **J.I. ARRIETA**, *El Sìnodo de los Obispos*, cit; **M.C. BRAVI**, *Il Sinodo dei vescovi*, cit; **A. INDELICATO**, *Il Sinodo dei vescovi. La collegialità sospesa 1965-1985*, il Mulino, Bologna, 2008.

¹⁰³ Gran parte della dottrina individua l’origine del Sinodo dei vescovi, giustamente, nei dibattiti del Concilio Vaticano II, ma giova ricordare una richiesta, formulata in seno al Concilio Vaticano I dal padre conciliare svizzero Mermillod, il quale aveva proposto che si votasse “una mozione che invitava il Papa a promulgare una legge ordinaria che creasse una sorta di “sinodo dei vescovi”, radunando, ogni dieci anni, intorno al Sommo Pontefice, i rappresentanti degli episcopati nazionali per discutere dei problemi più importanti della Chiesa” (**R. ASTORRI**, *La Conferenza episcopale svizzera*, Edizioni Universitarie, Friburgo, 1988, p. 68). Molteplici e differenti sono state, lungo gli ultimi quattro decenni, le proposte di riforma del Sinodo relative sia a modifiche dell’ontologia profonda dell’istituto, sia alle dimensioni formali e procedurali, ma occorre chiarire che tutte queste modifiche hanno un comune elemento propulsivo: l’esigenza di un rafforzamento del ruolo della *collegialità episcopale*; di più, non si può negare che il problema ulteriormente sotteso sia riconducibile essenzialmente alla questione relativa alla «concezione del soggetto titolare del potere supremo della Chiesa Universale, in quanto le dottrine [...] “moniste” [che] postulano l’esistenza di un solo soggetto, risolvono agevolmente la questione riferendo ora al collegio episcopale, ora al Papa le attività poste in essere dal Sinodo» (**G.P. MILANO**, *Il Sinodo*, cit., pp. 386-387). Al contempo si presentano con una “maggiore complessità le questioni che si pongono al cospetto della teoria del duplice soggetto non adeguatamente distinto; qui infatti si tratta di verificare a quale delle due entità (il Papa o il Collegio) sia da ricondurre in termini di



Vaticano II. Tale interesse ha subito, però, un certo affievolimento negli anni che seguirono la promulgazione del Codice.

Il che non sorprende se si considera l'impatto del processo di codificazione che, dopo aver sollecitato la discussione, prospetta una soluzione organica in materia.

A proposito della normativa sul Sinodo dei vescovi contenuta nel codice del 1983 è stato affermato che essa appare "decisamente riduttiva rispetto ad alcuni dei voti formulati dai padri conciliari e di conseguenza non mancano richieste di una revisione che attribuisca al Sinodo maggiori funzioni e responsabilità". In particolare da più parti si sono avanzate richieste di una

"partecipazione che non sia limitata ai vescovi e ai religiosi, ma rispecchi tutta la molteplicità e la varietà dei servizi e dei carismi presenti nel popolo di Dio", come pure del «riconoscimento di poteri deliberativi e, persino, la trasformazione dell'istituto in una sorta di concilio ecumenico "ristretto"»¹⁰⁴.

Nell'affrontare il complesso tema del rapporto tra Sinodo e funzione consultiva occorre lasciarsi interrogare dal rilievo imponente della dottrina canonistica¹⁰⁵ che ha accusato la strutturazione giuridica del Sinodo di un pesante *deficit* in relazione alla capacità rappresentativa e deliberativa del Sinodo stesso.

La questione maggiormente rilevante, che ha originato e sostiene questo ampio dibattito è, dunque, relativa alla mancata concessione della piena capacità deliberativa¹⁰⁶.

imputazione giuridica la potestà esercitata dal Sinodo" (G.P. MILANO, *Il Sinodo*, cit., p. 387).

¹⁰⁴ G. FELICIANI, *Le basi del diritto canonico*, cit., p. 92.

¹⁰⁵ Si veda A. INDELICATO, *Il Sinodo dei vescovi*, cit.

¹⁰⁶ Ad esempio A. ACERBI, *L'Ecclesiologia sottesa alle istituzioni ecclesiali postconciliari*, in *Cristianesimo nella storia*, 2 (1981), p. 213; per una rassegna ragionata su questa posizione si veda M.C. BRAVI, *Il Sinodo dei vescovi*, cit., p. 258, n. 2. Su questa problematica si vedano anche i contributi di J. RATZINGER, *Scopi e metodi del Sinodo dei vescovi*, in AA. VV., *Il Sinodo dei vescovi, natura, metodo, prospettive*, a cura di J. Tomko, LEV, Città del Vaticano, 1985, p. 49, e di G.P. MILANO, *Il Sinodo*, cit., p. 243 ss. Alcuni Autori, invece, vorrebbero l'attribuzione al Sinodo della potestà deliberativa stabile o delimitata a determinati ambiti della potestà deliberativa. Si veda G. ALBERIGO, *Il Sinodo dei vescovi e la struttura del governo centrale della Chiesa*, in *Questitalia*, 1967, pp. 7-18; e A. ANTÒN, *La collegialità nel Sinodo dei vescovi*, cit., pp. 59-111. Occorre notare che per potere avere un quadro adeguato dal punto di vista ecclesiologico in questa materia



Il Sinodo, infatti, potrebbe beneficiare della potestà deliberativa solamente in virtù di una delega discrezionale del Pontefice¹⁰⁷. Occorre peraltro riconoscere che alcuni autori auspicherebbero, al contrario, un riconoscimento codiciale della struttura consultiva del Sinodo. In questo senso Gian Piero Milano si è chiesto se non fosse più opportuno sancire, anche a livello formale, la sua natura esclusivamente consultiva¹⁰⁸.

Si impone a partire da queste riflessioni una domanda: perché il legislatore canonico non ha attribuito capacità deliberativa al Sinodo e, neppure ne ha sanzionato la natura consultiva?

È noto che l'origine della mancata concessione della potestà deliberativa al Sinodo è senza dubbio da ricercarsi nella incapacità del Sinodo stesso di rappresentare tutto l'episcopato cattolico; infatti, che il Sinodo dei vescovi non abbia il carattere di rappresentanza formale dell'intero Collegio episcopale è confermato implicitamente dal fatto che il Romano Pontefice non è membro del Sinodo stesso¹⁰⁹. La questione "capitale", dunque, rispetto al rapporto tra funzione consultiva e Sinodo è quella dell'esistenza o meno di un reale vincolo di rappresentanza fra

sarebbe necessario un approfondimento rigoroso del rapporto fra Collegialità episcopale e Sinodo dei vescovi; a tale riguardo si veda per un primo orientamento soprattutto di natura bibliografica **M.C. BRAVI**, *Il Sinodo dei vescovi*, cit., pp. 213-255.

¹⁰⁷ Anche sulla natura di questa delega non c'è unanimità in dottrina; in proposito si veda **M.C. BRAVI**, *Il Sinodo dei vescovi*, cit., pp. 258-259, in particolare n. 3.

¹⁰⁸ Cfr. **G.P. MILANO**, *Il Sinodo*, cit., p. 274. Lo stesso Autore in un altro studio afferma che "occorre andare al di là del confuso dato normativo e concludere, privilegiando il piano di speculazione ecclesiologica, che la funzione propria e naturale del Sinodo è quella consultiva" (**G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 306). Giova, altresì puntualizzare che, se il Pontefice non godesse di sì ampia libertà dai contenuti e dalle conclusioni del Sinodo, papa Francesco non avrebbe potuto produrre un documento del tenore della Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium* nella quale afferma tra l'altro: "Ho accettato con piacere l'invito dei Padri sinodali di redigere questa Esortazione. Nel farlo, raccolgo la ricchezza dei lavori del Sinodo. Ho consultato anche diverse persone, e intendo inoltre esprimere le preoccupazioni che mi muovono in questo momento concreto dell'opera evangelizzatrice della Chiesa".

¹⁰⁹ Questo dato è certo, sia dal punto di vista normativo che dottrinale. Si vedano il m.p. istitutivo e le norme contenute nel codice. Dal punto di vista dottrinale occorre affermare che nemmeno i più accaniti sostenitori di una necessaria modifica in senso maggiormente rappresentativo-democratico dell'istituto sinodale esitano ad affermare questo principio: "il Sinodo invece è una rappresentanza di tutti i vescovi a eccezione del papa, giacché egli come sembra, non ne fa parte" (**P. HUIZING**, *Un esempio di costituzionalismo nella Chiesa? Il Sinodo dei vescovi*, in **AA. VV.**, *Crisi del potere nella Chiesa e risveglio comunitario*, Mondadori, Verona, 1969, p. 225).



vescovi membri del Sinodo e la totalità dell'episcopato¹¹⁰. A questo riguardo taluno ha domandato una revisione in termini rappresentativo-democratici della struttura giuridica del Sinodo stesso¹¹¹. Del resto il Decreto conciliare "*Christus Dominus*" definisce il Sinodo dei vescovi: "*totius catholici Episcopatus partes agens*"¹¹². Anche nel primo capo della normativa propria del Sinodo contenuta nel m.p. *Apostolica sollicitudo* appare la medesima formulazione "*partes agens totius catholici episcopatus*"¹¹³, nonostante tale *motu proprio* disponga l'esclusiva funzione del Sinodo nell'essere al servizio del Romano Pontefice. Di più, lo stesso Paolo VI nel *Discorso Gratia vobis et pax* al termine della concelebrazione inaugurale del Sinodo del 1967 si espresse rivolgendosi ai padri sinodali come "*fratelli scelti per rappresentare tutta la gerarchia della Chiesa cattolica quali pastori dell'intero popolo di Dio al Sinodo episcopale*"¹¹⁴.

¹¹⁰ Per uno studio completo sul concetto di rappresentatività rimandiamo ad **A. REMOSSI**, *Il concetto di rappresentatività nell'ordinamento canonico*, in *Periodica*, 94 (2005), pp. 587-620, e bibliografia *ivi* citata.

¹¹¹ Una proposta simile venne avanzata dall'allora segretario della *Pontificia Commissio Iustitia et pax*, monsignor Gremillon. Egli, infatti, riteneva "più conforme al Vangelo che il Papa govern[asse] la Chiesa per mezzo del Sinodo [rappresentante] il Collegio dei vescovi, piuttosto che per mezzo della curia, come accade oggi": **A. INDELICATO**, *Il Sinodo dei vescovi*, cit., p. 362 (alle pp. 374-377 il testo integrale della proposta di monsignor Gremillon). A questa proposta occorre accostare l'immagine di Sinodo dei vescovi come "super Curia" alla quale miravano, durante la LXXII sessione generale del Concilio del 7 novembre 1963, il cardinale Alfrink e l'arcivescovo Florit. Si veda su questo punto **E. SCHILLEBEECKX**, *La conciliarità essenziale della Chiesa e il sinodo dei vescovi - Crisi della fede e comunità locale*, in **AA. VV.**, *Crisi del potere*, cit., p. 208.

¹¹² Tale espressione trova fondamento nel fatto che "*omnes Episcopos in hierarchica communionem sollicitudinis universae Ecclesiae participes esse*" (**CONCILIUM OECUMENICUM VATICANUM II**, *Christus Dominus*, n. 5). Essa si riferisce all'immagine contenuta in "*Lumen Gentium*" 23, ove si afferma che i vescovi preposti alle chiese particolari "*qua membra Collegii episcopalis et legitimi Apostolorum successores singuli ea sollicitudine pro universa Ecclesia ex Christi institutione et praecepto tenentur, quae, etiamsi per actum iurisdictionis non exercentur, summopere tamen confert ad Ecclesiae universalis emolumentum*" (**CONCILIUM OECUMENICUM VATICANUM II**, *Lumen gentium*, n. 23).

¹¹³ **PAOLO VI**, *Motu proprio Apostolica sollicitudo*, 15 settembre 1965, I, in *AAS*, 57 (1965), p. 776.

¹¹⁴ **ID.**, *Discorso Gratia vobis et pax* alla cerimonia inaugurale al termine della concelebrazione nella Basilica Vaticana (venerdì, 29 settembre 1967), in *Enchiridion del Sinodo dei vescovi*, 1, EDB, Bologna, 2005, p. 171. Ecco l'espressione usata nel testo originale dal Pontefice: "*qui vos agnoscimus fratres delectos ad partes sustinendas universae catholicae hierarchiae*".



In un'impostazione siffatta, quindi, si potrebbe intravedere un pericoloso divario fra quanto dispone il decreto "*Christus Dominus*" e la funzione assegnata al Sinodo dal m.p. "*Apostolica sollicitudo*"; il primo documento, infatti, pone l'accento sulla dimensione collegiale di sollecitudine per tutte le Chiese, il secondo, invece, sul bisogno del Romano Pontefice di una preziosa collaborazione da parte dell'episcopato nell'esercizio del *munus petrinum*.

Quindi, se per il Concilio il Sinodo sembra porsi nel contesto della collegialità, per il m.p. "*Apostolica sollicitudo*" esso pare situarsi all'interno del contesto del potere primaziale¹¹⁵.

In questa sede viene in rilievo anche una questione interessante e ricca di implicazioni: quella relativa al linguaggio canonistico e alla traduzione dei documenti ecclesiali che ha sempre destato serie difficoltà. Anche la traduzione dei documenti conciliari e pontifici in materia di Sinodo episcopale non è esente da rilievi problematici. Ancor prima della questione relativa alla traduzione dei testi conciliari e pontifici occorre considerare quella relativa al linguaggio adottato dal Concilio Vaticano II. In questa materia risulta fondamentale la lettura del lavoro di **G. LO CASTRO**, *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari nelle fonti del diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1970, in particolare le pagine 1-17. Innanzitutto è riconosciuto da tale autorevole dottrina che "poco o per nulla giuridici [sono] il linguaggio e lo stile delle formulazioni conciliari", ma allo stesso tempo sarebbe lecito domandarsi se "si tradisca in qualche maniera lo spirito conciliare, ove si tenti di esaminare i documenti approvati dal Concilio secondo una prospettiva giuridica". La carenza strutturale del linguaggio giuridico del Concilio Vaticano II è imputabile essenzialmente al fenomeno, manifestatosi ampiamente nella Chiesa e in alcuni momenti del Concilio stesso, dell'*antigiuridismo* (si veda sul punto **G. LO CASTRO**, *La qualificazione giuridica*, cit., pp. 1-6, e pure **E. CORECCO**, **A.M. ROUCO VARELA**, *Sacramento e diritto: antinomia nella Chiesa?*, Jaca Book, Milano, 1971), che si affermò in risposta a un diffuso *giuridismo* che aveva permeato molti secoli di storia ecclesiastica. Altresì, come detto, risulta molto importante il problema della traduzione dei testi conciliari, magisteriali e legislativi in senso ampio (sulla problematica della traduzione in generale di testi giuridici si veda **R. SACCO**, *Lingua e diritto*, in *Ars Interpretandi*, (2000), pp. 117-134). Nella traduzione giuridica "il traduttore può scegliere tra la traduzione di un testo, la ricostruzione del pensiero dell'autore, la formulazione che gli pare oggettivamente corretta di un diritto che altri hanno redatto nella lingua originale" (**R. SACCO**, *Lingua e diritto*, cit., p. 124). Tornando dunque al tema della rappresentanza, una interpretazione in termini problematici è suffragata dalla traduzione italiana della citata espressione del Pontefice "*qui vos agnoscimus fratres delectos ad partes sustinendas universae catholicae hierarchiae*", e in particolar modo del verbo *sustinere* con *rappresentare*.

¹¹⁵ In merito a questa possibile *impasse* interpretativa si veda **E. SCHILLEBEECKX**, *La conciliarità essenziale della Chiesa e il Sinodo dei vescovi - Crisi della fede e comunità locale*, in *Crisi del potere*, cit., p. 208-212. Tale problema è stato notato e affrontato anche da **G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 298, e da **M.C. BRAVI**, *Il Sinodo*



La rilevanza del problema emerge già nella *Relatio* annessa alla versione rivista dello schema conciliare *De pastoralis episcoporum munere in Ecclesia*: “non è una vera rappresentanza del collegio episcopale ma solo un certo qual segno del collegio stesso ed è semplicemente ordinato a prestare aiuto al sommo pontefice nel governo della Chiesa Universale”¹¹⁶.

Un esame dei lavori preparatori del Codice del 1983 intorno al tema della rappresentanza nell’ambito del Sinodo dei vescovi può contribuire ad approfondirne la vera natura.

La discussione all’interno del *Coetus* si apre con la proposta, formulata da un organo consultivo, di introdurre nel testo codiciale le parole del numero cinque del Decreto “*Christus Dominus*”: “*totius episcopatus partes agens*”. Una proposta che non regge all’obiezione di un consultore che precisa: “se il Sinodo rappresentasse veramente tutti i vescovi, dovrebbe avere il suffragio deliberativo, e i suoi atti, in rappresentanza del Collegio Episcopale, sarebbero così veri atti collegiali in senso giuridico”.

dei vescovi, cit., p. 260; si vedano pure i contributi di L. KAUFMANN, *Sinodo dei vescovi: né consilium, né sinodo*, in *Conciulium*, 4 (1990), pp. 87-98, e J. GROOTAERS, *I Sinodi dei vescovi del 1969-1974: funzionamento insoddisfacente e risultati significativi*, in *Il cristianesimo nella storia*, 2 (1981), pp. 271-294.

¹¹⁶ Vedi *Schema decreti de pastoralis episcoporum munere in Ecclesia, textus emendatus et relationes*, Tipografia Poliglotta Vaticana, 1964. Di più, in questa linea, si potrebbe anche ricordare che “alcuni fecero la proposta che le singole conferenze episcopali [dovessero formulare] delle decisioni riguardanti le materie sinodali e [dovessero vincolare] i propri delegati a esprimere e difendere solo queste decisioni”. Afferma Arrieta a tale riguardo: “Como veremos existe certamente una vinculación personal de la mayor parte de los miembros del Sínodo respecto de las Conferencias Episcopales en las que son elegidos. Incluso esos miembros están vinculados por el parecer expresado en el seno de la Conferencias respecto de los temas objeto de la reunión sinodal. Sin embargo, que exista alguna dependencia personal, no implica lógicamente que se de también una dependencia estructural” (J.I. ARRIETA, *El Sinodo de los Obispos*, cit., p. 210, n. 15). A tale proposito affermava l’allora cardinal Ratzinger che, se così si facesse, se si riducesse cioè il ruolo dei rappresentanti a “semplici portavoce succederebbe che, essendo diverse tra loro le decisioni delle conferenze singole, ogni vera discussione, ogni persuasione reciproca e le conclusioni comuni attraverso la definizione verrebbero escluse per il fatto che a nessuno sarebbe permesso derogare dalla sua linea”. Per questo «nella prassi democratica il “mandatum imperativum”, richiesto da certe aree ideologiche, viene unanimemente respinto in quanto distruttivo del sistema democratico». Concludendo il cardinale chiarisce che “anche il Concilio e il Sinodo, sebbene non siano un parlamento hanno bisogno di libera discussione e questo sistema li annullerebbe” (J. RATZINGER, *Scopi e metodi*, cit., p. 52).



Di diverso avviso chi manterrebbe il riferimento al concetto di rappresentanza: “se non si dice chiaramente che i delegati del Sinodo rappresentano le varie Conferenze Episcopali, si preclude lo sviluppo del Sinodo” stesso, con l’inevitabile conseguenza di dover convocare necessariamente il Concilio Ecumenico; evenienza questa tutt’altro che facile a realizzarsi, dato l’enorme numero dei vescovi; viceversa “in futuro la funzione del Concilio potrebbe essere sostituita dal Sinodo”¹¹⁷.

Ancora, un altro consultore si oppone all’utilizzo della formula evidenziando due ragioni che escluderebbero l’utilizzo del concetto giuridico di rappresentanza: la prima è che “il Sinodo [...] riguarda piuttosto i vescovi della Chiesa latina; [e] i Sinodi speciali riguardano solo un numero ristretto di vescovi”¹¹⁸, la seconda è che il concetto contenuto nell’espressione “coetus [...] Episcoporum totius Catholici Episcopatus” non è giuridicamente chiaro e definito¹¹⁹.

Chiamati a votare, i membri del *Coetus* si esprimono a maggioranza contro l’inserimento nel codice del concetto di Sinodo come rappresentante di tutto l’episcopato¹²⁰.

Sul tema della rappresentanza e sul suo rapporto con il Sinodo dei vescovi resta centrale il parere di William Onclin circa l’omissione nel Codice dell’inciso “totius catholici Episcopatus partes agens” presente nel m.p. *Apostolica sollicitudo*. Per il consultore belga, infatti, se la questione viene considerata da un punto di vista strettamente giuridico, non si può dire che un vescovo abbia dei ruoli nelle altre chiese, poiché “nella stessa Costituzione “Lumen gentium” si dichiara che i singoli vescovi, che sono a capo di chiese particolari, esercitano il governo pastorale sulla porzione di Popolo di Dio affidata loro, non sulle altre chiese né su tutta la Chiesa (n. 23)”. Perciò, prosegue Onclin,

«a stretto rigore giuridico non si deve dire che il Sinodo dei vescovi rappresenta “tutto l’episcopato cattolico”», anche se, “...teologicamente si può dire, nel senso che i vescovi nel Sinodo debbono avere sollecitudine anche di quelle chiese cui non

¹¹⁷ Vedi *Communicationes*, XIV (1982), pp. 92-93.

¹¹⁸ *Communicationes*, XIV, cit., p. 93.

¹¹⁹ Cfr. *Communicationes*, XIV, cit. «Si viene alla votazione e la maggioranza, 4 contro 3, non accetta che venga inclusa l’espressione “...totius catholici Episcopatus partes agens”».

¹²⁰ *Communicationes*, XIV, cit., p. 93.



presiedono, cioè devono preoccuparsi anche dei bisogni delle altre chiese”¹²¹.

Emerge qui una certa tensione tra dimensione giuridica e dimensione teologica che segnala l’urgenza di ritrovare un’effettiva *complementarietà* delle due dimensioni, così da evitare il pericolo che elementi dell’una o dell’altra possano essere “assolutizzati”¹²² con la conseguenza di operare interpretazioni scorrette del dato normativo.

In sintesi, occorre prendere atto che il concetto di rappresentatività, proprio degli ordinamenti secolari e che raffigura l’idea fondamentale del parlamentarismo¹²³ non può trovare un’accoglienza acritica

¹²¹ E ancora, precisando la funzione del Sinodo, il prelado belga afferma che “se il Sinodo rappresentasse veramente tutti i vescovi, sarebbe come il Concilio Ecumenico e dovrebbe avere voto deliberativo e i suoi atti sarebbero atti collegiali”. Questo, però, è noto, non corrisponde alla realtà. Inoltre «non si ha soltanto un Sinodo dei vescovi riunito in Assemblea generale, ma anche un Sinodo dei vescovi riunito in Assemblea speciale, formato da “membri scelti soprattutto da quelle regioni per le quali è stato convocato, a norma del diritto particolare che regola il Sinodo”». Dunque – conclude Onclin – “una dichiarazione teologica può servirsi di parole, con le quali si intende dire che i vescovi nel Sinodo devono occuparsi di tutte le chiese, ma il codice, documento strettamente giuridico, quindi con un proprio statuto epistemologico, non può accoglierle, poiché giuridicamente il Sinodo non rappresenta tutto l’Episcopato cattolico” (W. ONCLIN, *Parere del 20 settembre 1983 accluso alla Risposta della Pontificia Commissione per la Revisione del Codice di Diritto Canonico sul canone 342 CIC richiesto da J. Tomko, segretario generale del Sinodo dei vescovi*, in AA. VV., *Il Sinodo dei vescovi*, cit., pp. 179-181).

¹²² Così pure M.C. BRAVI, *Il Sinodo dei vescovi*, cit., p. 468. A questo proposito Corecco rileva la presenza di due ragioni alla base della difficoltosa ricezione del Concilio Vaticano II nel CIC: innanzitutto, in assenza di una “necessaria distanza dall’evento conciliare, la Commissione, invece di procedere a un lavoro di interpretazione globale e comparativa dei testi ha preferito trascriverli selettivamente, con la grave conseguenza di disattenderne una parte” (E. CORECCO, *Aspetti della ricezione del Vaticano II nel Codice di diritto canonico*, in *Ius et Communio*, vol. II, cit., p. 661); in secondo luogo rileva “la composizione della Commissione con una generazione di canonisti di formazione anteriore al Concilio, per la maggioranza dei quali la continuità con la tradizione giuridica precedente appariva irrinunciabile” (E. CORECCO, *Aspetti della ricezione*, cit., p. 661). Si veda anche A. ACERBI, *L’Ecclesiologia sottesa alle istituzioni ecclesiali postconciliari*, cit., p. 205, il quale afferma: “il rapporto tra enunciati teologici e norme canoniche costituì il punto di frizione al Vaticano II”.

¹²³ Così E. CORECCO, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, cit., p. 42. Dal punto di vista strettamente giuridico la dottrina civilistica italiana definisce, infatti, la rappresentanza come “l’istituto per cui a un soggetto (rappresentante) è attribuito (dalla legge o dall’interessato) un apposito *potere* di sostituirsi a un altro soggetto (rappresentato) nel compimento di attività giuridica per conto di quest’ultimo e con



nell'ordinamento canonico. Le persone che guidano il popolo di Dio, infatti, "non sono investite, anche quando fossero elette, del potere in forza del quale esercitano la loro diaconia, dal basso, ma dall'alto attraverso il Sacramento e la Missione"¹²⁴. Si tratta, allora, non certo di vera e propria rappresentanza formale, quanto di una rappresentanza di carattere morale¹²⁵.

Per intendere adeguatamente tale tipo di rappresentanza, "non possono essere prese in considerazione solo le categorie giuridiche o d[elle] scienze politiche tipiche delle società occidentali" che sono strutturalmente "inidonee a far comprendere la concezione della responsabilità nelle materie che spettano al *munus* di pastore della Chiesa, soprattutto in materia di fede o morale"¹²⁶.

Potestà deliberativa e rappresentanza, dunque, risultano tematiche intimamente connesse con la concezione della consultazione; infatti, senza una vera rappresentanza di tutto l'episcopato non può sussistere un vero atto collegiale e quindi nemmeno una reale potestà deliberativa.

A tale riguardo è stato affermato che lo stesso carattere consultivo del voto del Sinodo non dipende dal fatto che esso non sarebbe un atto collegiale in senso tecnico-giuridico. Il carattere consultivo dipende invece dal fatto che i membri del Sinodo, non rappresentando sotto il profilo ecclesiologico il Collegio episcopale, non esprimono la testimonianza di tutti gli altri vescovi¹²⁷.

effetti diretti nella sua sfera giuridica" (così **A. TORRENTE**, **P. SCHLESINGER**, *Manuale di diritto privato*, 20^a ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 531).

¹²⁴ A questo proposito si è confortati dalla lettura della *Nota Explicativa praevia* nella quale al punto primo si dice "Collegium non intelligitur sensu stricte iuridico". (Sul modo di intendere questa espressione conciliare si veda utilmente **M. MIELE**, *Dalla sinodalità alla collegialità*, Cedam, Padova, 2004, pp. 15-22). Risulta quindi agevole comprendere la difficoltà avuta dallo stesso Concilio nello scegliere parole che adeguatamente potessero descrivere l'immagine della Chiesa che esso voleva offrire; queste parole il più delle volte vennero prese a prestito dal linguaggio giuridico, ma senza la pretesa che, attraverso queste, si potesse significare pienamente il concetto elaborato.

¹²⁵ Condivide questa posizione anche **J.I. ARRIETA**, *El Sinodo de los Obispos*, cit., pp. 188-192.

¹²⁶ **P. VALDRINI**, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2013, p. 134.

¹²⁷ Così **E. CORECCO**, *Ontologia della sinodalità*, in *Ius et communio*, cit., p. 107. A tale riguardo il cardinale Marella, presidente della commissione conciliare per i vescovi e il governo delle diocesi, affermava: "il Sinodo si può dire un simbolo, un segno della collegialità, ma non è l'esplicitazione della collegialità in atto e in senso dottrinale, come



Del resto, il voto consultivo nella Chiesa assume una valenza del tutto differente rispetto a quella che esso assume negli ordinamenti secolari, dove è a tema la ripartizione del potere¹²⁸ *tout court*.

Rimane centrale, dunque, la riflessione di Corecco per il quale qualsiasi assimilazione della logica mondana del potere alla comunità cristiana condurrebbe verso una concezione ridotta sia riguardo al voto consultivo, sia riguardo all' esercizio del principio collegiale nella Chiesa¹²⁹.

Il problema individuato si colloca, quindi, a monte, cioè nella concezione della funzione consultiva, del voto consultivo nella vita della Chiesa¹³⁰ e del voto consultivo proprio del Sinodo dei vescovi¹³¹.

avviene ad esempio in un concilio ecumenico", cfr. **G. ALBERIGO**, *Piramide di potere o forma collegiale di governo*, in *Crisi del potere*, cit., p. 146.

¹²⁸ Così pure **E. CORECCO**, *Ontologia della sinodalità*, in *Jus et communio*, cit., p. 104

¹²⁹ Cfr. **E. CORECCO**, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, cit., p. 34.

¹³⁰ Secondo la definizione di Francesco Coccopalmerio, in generale nel diritto per voto consultivo si deve intendere la seguente struttura: "due soggetti in relazione vicendevole; il primo soggetto delibera, cioè decide cosa fare e come fare; il secondo offre al primo indicazioni (dati, consigli) per deliberare nel modo ottimale; a questo punto, il primo soggetto è libero di accettare oppure di non accettare le indicazioni a lui offerte, cioè è libero di deliberare secondo tali indicazioni oppure in modo differente". Secondo il diritto canonico, invece, per voto deliberativo si deve distinguere fra due strutture: quella in cui tutti i membri "hanno una posizione gerarchicamente uguale e quella dell'insieme di persone in cui i membri hanno una posizione gerarchicamente diversa"; la diversità di posizione si valuta in relazione al presidente, il quale può avere una posizione gerarchicamente uguale (*primus inter pares*) o una posizione superiore. Nel primo caso si devono ricomprendere, prosegue Coccopalmerio, le associazioni ecclesiali, gli Istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica, nel secondo caso gli organismi ecclesiali di partecipazione nelle Chiese particolari e nelle parrocchie. Naturalmente anche il valore del voto del presidente assume una differente connotazione in queste due strutture: in particolare "il valore gerarchicamente superiore del voto del presidente determina [...] che nella maggioranza dei voti deve essere compreso il voto del presidente; in caso contrario non abbiamo la volontà del gruppo" (**F. COCCOPALMERIO**, *La natura della consultività ecclesiale*, in *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa*, a cura di M. Rivella, Ancora, Milano, 2000, p. 23). Questo è il caso del Concilio Ecumenico, che è un organismo con voto deliberativo; allo stesso tempo il CIC precisa che "non hanno forza obbligatoria se non quei decreti che, insieme con i padri del Concilio siano stati approvati dal Romano Pontefice" (CIC 1983, canone 341 § 1). Coccopalmerio offre una definizione generalmente valida del voto consultivo: «un soggetto deliberante, prima di procedere alla sua deliberazione chiede a un altro soggetto "consigli" per prendere la decisione. Tali consigli hanno fondamentalmente un duplice contenuto: dati di conoscenza e/o un consiglio pratico». Ne rappresenta un esempio classico "un procedimento penale [nel quale] il giudice chiede al perito quale sia la realtà". Prosegue Coccopalmerio: "il soggetto



deliberante, avuta la risposta è libero di accettarla o di non accettarla, è libero, cioè, di deliberare secondo quella risposta oppure in modo differente". Nel diritto civile "il motivo per cui un soggetto deliberante chiede consigli a un altro soggetto" è perché il primo "non conosce la realtà e/o ha incertezze di giudizio. [...] L'obbligo [nel diritto civile] di chiedere consigli esiste, quindi, nella misura in cui esiste l'ignoranza nel deliberante e la conoscenza (nell'esperto). Non esiste invece nella misura in cui non esiste ignoranza nel soggetto deliberante". "Il motivo di una eventuale non accettazione sembra essere questo: il soggetto deliberante è convinto che il suo pensiero sia più valido di quello dell'esperto". Nell'affrontare il tema del voto consultivo *in Ecclesia* occorre distinguere tra due momenti: il momento della richiesta e quello della accettazione o non accettazione: "il motivo per cui i sacri pastori chiedono consigli ai fedeli è, in realtà, duplice: perché i fedeli sono capaci di consigliare, sia in generale, sia specificamente in certe materie nelle quali sono particolarmente esperti e i sacri pastori hanno bisogno di essere illuminati sia in generale sia specificamente in certe materie e/o possono avere incertezze nel giudizio. Questo motivo è ancora, come nel consultivo civilistico, di natura umano-sociologica". Esiste un'altra ragione di natura prettamente ecclesiale: "il motivo di natura teologica: anche qualora, infatti, i sacri pastori, nel momento di assumere una deliberazione, conoscano già perfettamente la realtà dei fatti e si siano già formati un giudizio su come agire e di questo si sentano sicuri, anche qualora, pertanto, siano presenti tutti i presupposti per assumere una deliberazione che sia buona, nondimeno i sacri pastori hanno l'obbligo di chiedere consigli ai fedeli, precisamente per il motivo di natura teologica, cioè per la ragione che i fedeli sono consiglieri dei sacri pastori in forza dei sacramenti del Battesimo e della Confermazione". Per quanto riguarda la non accettazione dei consigli "è bene ribadire che i sacri pastori sono liberi di accettare o di non accettare i consigli offerti dai fedeli". Il motivo, però, rispetto al diritto civile, della non accettazione è differente, il motivo umano sociologico della validità di ragioni "non è sufficiente poiché il motivo per non accettare i consigli offerti dai fedeli deve essere adeguato a tale peculiare situazione". Prosegue il cardinale: "in cosa consiste questa non adeguatezza? [...] il pastore ritiene in coscienza, ossia davanti a Dio di non poter accettare i consigli; in altre parole il pastore sente che i consigli offerti costituiscono qualcosa di *negativo*, di *non giusto*, e ciò *davanti a Dio*; o ancora, il pastore ritiene che, se il Signore esprimesse il suo pensiero, questo sarebbe di non approvazione di quanto proposto dai fedeli". "Non è, infatti sufficiente che il pastore ritenga che il *suo* giudizio sia migliore di quello dei fedeli. Il pastore deve avere un altro giudizio che egli reputa [...] il *giudizio di Dio*". Di fronte a quanto affermato e studiato, Coccopalmerio evidenzia un'aporia così sintetizzabile: negli organismi consultivi colui che presiede l'organismo ne è pure membro, ma allo stesso tempo è il destinatario del consiglio espresso, pertanto tale soggetto sembra essere separato dall'organismo che presiede. Di fronte a tale aporia Coccopalmerio offre una ipotesi di risposta: non postulando distinzione fra soggetto che offre consigli e soggetto che delibera, ma postulando l'esistenza di un unico *soggetto deliberante*; in tale ambito il presidente, naturalmente, avrebbe una posizione gerarchicamente superiore. "Per tale motivo la deliberazione dell'insieme sarebbe quella consistente nella maggioranza dei voti tra i quali, però, dovrebbe esserci il voto del pastore; in altre parole, se la maggioranza dei voti fosse a favore di una certa deliberazione e il voto del pastore vi accedesse, ossia fosse d'accordo con essa, avremmo



Un'interpretazione riduttiva della consultazione, alla stregua di quella propria dei sistemi democratici moderni, ha condotto inevitabilmente a un suo generale discredito, sia in sede dottrinale, ma pure a livello legislativo, sicché solo mediante un recupero degli elementi essenziali e peculiari dell'ordinamento canonico si potrà restituire il ruolo

una deliberazione dell'insieme; se, invece, sebbene la maggioranza dei voti fosse a favore di una certa deliberazione e tuttavia il voto del pastore non fosse d'accordo con essa, non avremmo una deliberazione dell'insieme".

Conclude il cardinale: "questa struttura potrebbe essere denominata *deliberativo ecclesiale* e sarebbe del tutto simile a quella che sopra dicevamo essere propria del Concilio Ecumenico" (F. COCCOPALMERIO, *La natura della consultività ecclesiale*, cit., pp. 26-31).

¹³¹ Affermava Giovanni Paolo II che il peso che le conclusioni del Sinodo possono assumere "supera l'aspetto semplicemente formale del voto consultivo" (GIOVANNI PAOLO II, *Discorso del 30 aprile 1983 al Consiglio della Segreteria Generale del Sinodo dei Vescovi*). "Con il voto consultivo l'ordinamento giuridico della Chiesa esprime, invece, per principio, sia pure con approssimazione ed efficacia diversa, la posizione di tutti gli altri fedeli (laici e chierici) chiamati strutturalmente a contribuire alla formulazione del giudizio di fede di coloro che hanno la responsabilità di esprimerlo come giudizio comune, vincolante per tutti»; infatti, "nella Chiesa il voto consultivo non dovrebbe tradurre istituzionalmente una limitazione di potere, decisa da chi possiede il voto deliberativo, ma una necessità inerente alla dinamica della comunione" (E. CORECCO, *Ontologia*, cit., p. 105).

Dentro questo quadro ideale si può pensare al voto nel Sinodo dei vescovi: esso rappresenta una mozione verso un soggetto *esterno*, il Papa. In proposito occorre specificare bene il fatto che il Papa è soggetto esterno al Sinodo e perciò egli non ha voto in seno al Sinodo stesso, contrariamente a quanto accade negli organismi di partecipazione, ove il voto del presidente è costitutivo dell'atto stesso. Prestando attenzione all'evoluzione storica dell'istituto sinodale ci si accorge facilmente come su dodici Assemblee generali ordinarie del Sinodo ben nove abbiano dato origine a una Esortazione apostolica post-sinodale e in particolare dal 1980, con il pontificato di Giovanni Paolo II, tutti i Sinodi abbiano dato frutto. Questa è di certo una maturazione apprezzabile della coscienza sinodale del ruolo primaziale, in quanto il contributo del Sinodo può essere individuato in un più adeguato esercizio del *munus petrinum*. Ancora giova dire, in parziale contrasto con lo statuto giuridico del Consiglio pastorale che ha come compito precipuo quello di studiare, valutare e proporre conclusioni operative su quanto riguarda le attività pastorali della diocesi, che così non è per il Sinodo che non ha uno scopo direttamente pastorale o direttamente operativo, ma *mediatamente pastorale* e *mediatamente operativo*. Con il termine *mediatamente* non si intende certo diminuire l'incidenza storica del Sinodo, quanto porla nella giusta posizione: l'incidenza del Sinodo, infatti, non è valutabile in termini *materiali*, ma necessariamente in termini *di conversione personale*. Così anche lo strumento del *consilium* diviene mezzo efficace per la convergenza fra la sollecitudine per tutte le chiese propria dei singoli pastori che trova in Pietro il suo momento di piena attuazione.



originale alla funzione consultiva nella dinamica potestativa della Chiesa.

5 - La dimensione consultiva al servizio del Successore di Pietro

La funzione consultiva propria del Sinodo dei vescovi e propria del Concistoro cardinalizio, in quanto totalmente connessa al ministero del Pontefice, assume una fisionomia del tutto particolare¹³².

Infatti, i pareri del Sinodo dei vescovi, pur avendo una “veste formalmente consultiva”, in virtù della loro provenienza possiedono una rilevante autorità ecclesiale, non suscettibile di esatta qualificazione giuridica¹³³; ad analoghe considerazioni si prestano i pareri espressi in seno al Concistoro cardinalizio¹³⁴.

Proprio per questa ragione né il Concistoro, né il Sinodo possono essere annoverati fra i veri e propri organi consultivi; il loro contributo al Romano Pontefice non è, infatti, inquadrabile in uno schema predefinito e rigido.

A questo proposito, se non si può dubitare che il Concilio Vaticano II, con la ripresa della concezione della Chiesa come “hierarchica communio” abbia segnato una rinascita del fenomeno consultivo nella vita della Chiesa universale, occorre affermare che tale rinascita, però, è stata non poco ostacolata da “esplicite manipolazioni avvenute nel segno della conservazione, o di un empirismo progressista”¹³⁵.

¹³² Così pure **M. MIELE**, “*Munus petrinum*”, cit., pp. 123-124, il quale ritiene che la *plenitudo potestatis* del pontefice non possa tollerare “che l’esercizio della sua giurisdizione possa *indigere* di qualsivoglia altrui consenso, neppure di quello del Collegio episcopale a meno che non sia egli stesso a disporre l’operatività deliberativa con una decisione di diritto umano che solo a lui spetta”.

¹³³ Si veda **J.I. ARRIETA**, *Diritto dell’organizzazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 269.

¹³⁴ Vedi **D. ARRU**, *Evoluzione*, cit., p. 76-78.

¹³⁵ **E. CORECCO**, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, cit., p. 32. Rinascita, quindi, affetta in ultima analisi da una certa *immaturità ecclesiale*, dovuta in larga parte alla sudditanza verso categorie giuridiche secolari, oppure a una idiosincrasia verso ogni tipo di riforma ecclesiale, come si è visto trattando della rappresentanza e della capacità deliberativa. C’è chi ha parlato in proposito di una “crescente politicizzazione della Chiesa [che] non è altro che uno degli aspetti del processo di secolarizzazione, che rivendica a un controllo razionale e contrattuale [...] le dimensioni della vita sociale”, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Diritto canonico e scienze umane*, Premessa all’edizione italiana di **G. LE BRAS**, *La Chiesa del diritto*, il Mulino, Bologna, 1976, p. XXXIV.



A oggi, dunque, la “rinascita” scaturita dal Concilio non pare essere giunta a piena maturità perché profondamente influenzata da un’interpretazione eccessivamente sbilanciata verso criteri propri della modernità giuridica¹³⁶.

Tale nuova “crisi delle strutture consultive” particolari, ma in una certa misura anche universali¹³⁷, di fatto è figlia di una più generale “crisi della sinodalità”¹³⁸, le cui cause vanno ricercate nella difficoltosa composizione dell’esigenza di affermare il valore dell’autorità con la necessità di attribuire il giusto peso all’espressione della volontà dei membri del Popolo di Dio laici o chierici che siano¹³⁹.

Il codice del 1983 non è stato in grado di ospitare pienamente la nozione di “hierarchica communio”. Una seria accoglienza di questo principio, come criterio unico in base a cui rimodellare ogni istituto e organismo ecclesiale, avrebbe comportato la necessità di poderose riforme strutturali e soprattutto avrebbe preteso, nel tempo, l’abbandono dell’ecclesiologia societaria che tanto ha contribuito a tessere le norme codiciali così come oggi le conosciamo¹⁴⁰.

Resta vero quanto affermava Giovanni Paolo II nel Discorso alla plenaria del Collegio cardinalizio del 1982 e cioè che «è stato compiuto un nuovo passo in avanti nel cammino della “collegialità”, nella direzione tracciata dal Concilio Vaticano II». In essa “il Sacro Collegio ha fisionomia propria e distinta dall’organismo del “*Synodus Episcoporum*”; il Sinodo, infatti, è la “principale espressione della collegialità, cioè della particolare responsabilità dei Vescovi, come ha voluto il Concilio” e al tempo stesso,

¹³⁶ Su questo concetto vedasi **P. GROSSI**, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001.

¹³⁷ Si veda su questo punto il lavoro di Antonino Indelicato (**A. INDELICATO**, *Il Sinodo dei vescovi*, cit.), che, pur non riuscendo a persuaderci delle tesi generali che espone, evidenzia una serie di criticità degne di essere considerate adeguatamente.

¹³⁸ **E. CORECCO**, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, cit., pp. 34-36. Corecco imputa tale situazione a una ragione “di natura teologica prima ancora [...che] di funzionamento tecnico-giuridico, o semplicemente [...di] livello psicologico e perciò di carattere morale”.

¹³⁹ Si veda la lettura che del fenomeno offre **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Diritto canonico e scienze umane*, cit., pp. XXXIII-XXXIV, che scrive: “certamente la crisi che attraversa la Chiesa e che non risparmia quasi nessuna chiesa locale, è una prova della politicizzazione del sistema che, se da un lato potrà rinforzare considerevolmente la sua funzionalità ierocratica, dall’altro non potrà non continuare a produrre tensioni e ulteriori mutamenti”.

¹⁴⁰ Su questo si veda **E. CORECCO**, *Aspetti della ricezione*, cit., pp. 690-692.



“l’insieme dei Cardinali forma anche un collegio – il Sacro Collegio, appunto, con la sua vetusta e inconfondibile fisionomia storica – e perciò sono da sottolineare le diverse potenzialità, che sono insite in esso e nelle possibili forme del suo funzionamento. L’avvenire sarà ricco di sempre nuove esperienze in questo campo”¹⁴¹.

6 - Conclusioni: per un “ricupero” degli elementi originali della funzione consultiva nella vita della Chiesa

In tale contesto, il convincimento dell’attuale pontefice, da cui abbiamo preso le mosse, rivela tutta la sua portata riformatrice e innovativa¹⁴².

Un nuovo passo dunque, una nuova fioritura della prassi consultiva ecclesiale si attende nei prossimi decenni nell’ottica di una maggiore sinodalità e di una “salutare decentrazione”¹⁴³.

A tale riguardo, secondo padre Federico Lombardi:

«Nelle considerazioni del Consiglio è particolarmente evidente l’intenzione di mettere in rilievo la natura di “servizio” della Curia alla Chiesa universale e alle Chiese locali, in termini di sussidiarietà, piuttosto che di esercizio di un potere centralistico. L’indicazione è di realizzare il servizio della Chiesa in tutte le sue dimensioni».

Del resto, non può sfuggire che il Pontefice ricorre più volte al termine sinodalità¹⁴⁴ e non a quello di collegialità, intendendo verosimilmente riferirsi a una modalità attraverso la quale le varie chiese particolari possano contribuire mediante la consultazione all’esercizio personale del ministero petrino. In tale prospettiva la creazione di consulte che aiutano i diversi episcopati del mondo a esprimersi nello stesso governo della Chiesa¹⁴⁵ favorisce e accresce la sinodalità.

¹⁴¹ **GIOVANNI PAOLO II**, *Discorso alla plenaria del Collegio cardinalizio del 1982*, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vedi 3, p. 1452.

¹⁴² Affermava, infatti, il Pontefice: “credo che la consultazione sia molto importante. I Concistori, i Sinodi sono, ad esempio, luoghi importanti per rendere vera e attiva questa consultazione. Bisogna renderli però meno rigidi nella forma”. Vedi **A. SPADARO**, *Intervista a papa Francesco*, in *La civiltà cattolica*, n. 3918, del 19 settembre 2013, p. 458.

¹⁴³ **FRANCESCO**, *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, 16.

¹⁴⁴ Vedi *Introduzione* al presente studio.

¹⁴⁵ Si veda **FRANCESCO**, *Conferenza stampa del Santo Padre durante il volo di ritorno dalla Giornata mondiale della gioventù di Rio de Janeiro*, cit.



Per evitare di ricadere in facili interpretazioni democratico-rappresentative che porterebbero a una continua oscillazione alla ricerca di un "compromesso tra una prassi autoritaria e una democratica"¹⁴⁶, occorre, dunque incrementare la consapevolezza dell'identità della funzione consultiva ecclesiale come autentica espressione della testimonianza e della opinione sulla fede e sulla disciplina da parte dei battezzate¹⁴⁷, e quindi del fatto che in essa ciò che rileva non è tanto un'adeguata conoscenza tecnica o teologica, ma la personale *esperienza di fede*¹⁴⁸. In questo senso le istituzioni caratterizzate dal voto consultivo potranno offrire un contributo maturo e pienamente costruttivo alla vita della Chiesa.

La dimensione consultiva, allora, benché scarsamente valorizzata dalla dottrina¹⁴⁹ viene proposta da papa Francesco in funzione del rinnovamento delle strutture di governo.

¹⁴⁶ E. CORECCO, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, cit., p. 35. Lo stesso Corecco qualche pagina dopo afferma: "Il problema del funzionamento delle nuove strutture consultive diocesane è perciò essenzialmente il problema della conversione a una simile concezione categoriale di esse".

¹⁴⁷ Di questa concezione del voto come testimonianza occorre riconoscere la paternità a E. CORECCO, *Ontologia della sinodalità*, in *Ius et communio*, cit., p. 106, n. 26.

¹⁴⁸ Vedi E. CORECCO, *Ontologia della sinodalità*, cit., p. 106. Corecco usa queste parole: "nella consultazione, pienamente desiderabile è piuttosto l'apporto dell'esperienza pratica del fedele che non la sua formazione teologica".

¹⁴⁹ In ordine temporale il primo lavoro che si occupa organicamente dell'argomento dell'attività consultiva ecclesiale è quello di Juan Arias intitolato *La función consultiva*, risalente al 1971. Un ulteriore tentativo di esame dell'attività consultiva è stato successivamente operato da Gian Piero Milano nel saggio *Forme e contenuti dell'attività consultiva*. Arias imposta il suo studio su due direttrici contenutistiche come rette parallele che mai si incontrano: la dimensione teologica e propriamente cristologica e la dimensione giuridica civilistica. Partendo dall'assunto per il quale "la autoridad legitimamente constituída en la Iglesia siempre ha sentido la necesidad de asesoramiento a la hora de tomar decisiones importantes en el gobierno del pueblo de Dios, y ha procurado buscarlo en personas especialmente capacitadas por su ciencia, prudencia y experiencia sobre los problemas que exigían solución" (J. ARIAS, *La función consultiva*, in *Ius Canonicum*, XI (1971), p. 219). Arias decide di esaminare come i manuali di diritto amministrativo civile abbiano trattato la materia della funzione consultiva (cfr. J. ARIAS, *La función consultiva*, cit., p. 221.), individuando di volta in volta i modelli di organizzazione statuali e poi operando una trasposizione degli schemi civilistici al diritto ecclesiale. Milano, invece, si distacca profondamente dall'impostazione di Arias e lo fa anche in termini espliciti: egli ritiene, infatti, che "nell'ordinamento canonico soltanto in parte si realizzino i presupposti giustificativi, i caratteri e quindi gli aspetti strutturali tipici della funzione consultiva quale è dato constatare negli ordinamenti civili" (G.P.



MILANO, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 287), in quanto la giustificazione dell'attività consultiva "deve essere valutata nella sua intima essenza principalmente sulla base di nozioni extragiuridiche" (**G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 289). Nella Chiesa essa "assume [...] peculiarità rispetto alle esperienze giuridiche statuali"; da ciò deriva una generale "inadeguatezza [nell'] adottare lo strumentario tecnico e gli stessi schemi concettuali della scienza laica" (**G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 290). Nella seconda parte del suo lavoro Arias si sofferma a considerare quelli che ritiene "los dos órganos consultivos existentes actualmente en la organización administrativa central de la Iglesia, que ocupa la función consultiva central en el sentido mas estricto" (**J. ARIAS**, *La función consultiva*, cit., p. 236): la Pontificia Commissione per la revisione del CIC e il Sinodo dei vescovi. La riflessione di Milano, invece, prosegue incentrandosi sulla consultazione a livello universale, negli istituti del Concistoro e soprattutto del Sinodo dei vescovi che "meglio di ogni altro modello organizzativo, si presta a connotare la funzione consultiva" (**G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 296). Giustamente Milano nota come l'attività consultiva studiata al livello supremo si distingua fortemente sia da quella prettamente tecnica, sia a livello particolare che centrale, sia pure da quella rappresentativa e corporativa (cfr. **G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 301) e in massimo grado da quella esercitata nell'ambito degli ordinamenti civili. Le conclusioni a cui Arias perviene sono direttamente proporzionali alle premesse da cui parte; lo si può capire dal fatto che egli ritenga che il Sinodo dei vescovi, che definisce "órgano consultivo institucional y permanente" sarebbe consultivo solo in senso improprio, in quanto privo della caratteristica della generalità-rappresentatività (**J. ARIAS**, *La función consultiva*, cit., p. 238). Se Arias perviene logicamente a un appello per una riforma in termini rappresentativi del Sinodo, Milano, per assecondare l'opzione previa verso lo statuto di organo consultivo del Sinodo, cerca la risposta alla domanda sulla qualificazione giuridica del Sinodo fuori dal campo del diritto, quando afferma, come si è già citato, che "occorre andare al di là del confuso dato normativo e concludere, privilegiando il piano di speculazione ecclesiologica, che la funzione propria e naturale del Sinodo è quella consultiva" (**G.P. MILANO**, *Forme e contenuti dell'attività consultiva*, cit., p. 306). Orbene, se si deve riconoscere allo studio di Arias un carattere di autentica novità per avere "sdoganato" un tema tanto importante per il diritto ecclesiale, si deve pure ammettere che per farlo egli è caduto in un grave errore metodologico compiendo una "giustapposizione di prospettive" (**M.C. BRAVI**, *Il Sinodo dei vescovi*, cit., p. 267, n. 12). Con la trasposizione di concetti puramente civilistici nel diritto ecclesiale, senza un tentativo di mediazione, inevitabilmente si perviene a conclusioni inadeguate rispetto all'ontologia del diritto ecclesiale, non ultima una eccessiva importanza attribuita al criterio della rappresentatività. Di fronte, quindi, alla medesima domanda, che potrebbe essere definita come la "spinosa questione" sulla qualificazione giuridica del Sinodo, gli autori esaminati ricorrono a soluzioni diametralmente opposte. Si occupano della dimensione consultiva anche tre altri autori, ma con un taglio più settoriale. Più specificamente relativo all'attività consultiva e al potere primaziale è lo studio di Manlio Miele intitolato "*Munus Petrinum e funzione consultiva*", nel quale l'autore opta, dopo brevi cenni all'attività consultiva nel diritto ecclesiale e nel diritto civile, per una trattazione della problematica della rappresentatività nell'ordinamento canonico. I saggi più recenti di



Un rinnovamento che riguarda le strutture universali, quindi innanzitutto il Sinodo dei vescovi e il Collegio cardinalizio le cui fisionomie giuridiche potranno, negli anni a venire, trovare un più adeguato assetto.

A ogni modo, non potrà sussistere una rinascita della dimensione consultiva se non sarà dato spazio adeguato al concetto di "hierarchica communio" nell'ordinamento ecclesiale, non solo attraverso l'elaborazione di qualche modifica o mediante qualche nuova forma di partecipazione, che seppur lodevoli non sono in grado di rispondere alla portata della questione in gioco; sarà piuttosto necessario iniziare sinceramente un cammino di riflessione, soprattutto dottrinale, sul rilievo che una matura accoglienza della concezione di Chiesa come comunione gerarchica potrebbe comportare, quali istituti potrebbero essere ripensati, quali rimodellati, quali abbandonati.

In sintesi, l'opera di riforma che papa Francesco ha introdotto supera se stessa interrogando il canonista su quanto ancora debba e possa essere fatto perché i principi ai quali la vita ecclesiale da tempo si sta conformando non rimangano lettera morta per il diritto ecclesiale.

Se è vero che "l'agire è dei pochi, il consigliare di molti", "in mundo nostri temporis rapidis mutationibus subiecto et quaestionibus magni ponderis pro vita fidei perturbato"¹⁵⁰, pare quanto mai opportuno per il governo della Chiesa universale aprire spazi ampi di consultazione. Nell'ottica di una tale maturazione della coscienza ecclesiale di comunione

Berlingò e Arrieta affrontano la problematica ampia dell'attività consultiva in senso maggiormente tecnico: se Berlingò si concentra maggiormente sul confronto fra il concetto di *consensus* e quello di *consilium*, esaminando approfonditamente il canone 127 CIC, Arrieta offre un panorama vasto e preciso delle tipologie di pareri presenti nell'ordinamento canonico (Arrieta distingue, prendendo a prestito le categorie e la terminologia propria del diritto civile, fra parere obbligatorio, parere facoltativo, vincolante e non vincolante, consultivo, pareri-nota, osservazioni integrative e pareri-conformità) appoggiandosi anch'egli alla dottrina *publicistica* laica. Situazione analoga si riscontra, peraltro, nella dottrina civilistica italiana ove, con l'esclusione di alcuni lavori (P. CORSO, *La funzione consultiva*, Cedam, Padova, 1942; P. GASPARRI, *L'amministrazione consultiva*, Nistri-Lischi, Pisa, 1942; F. FRANCHINI, *Il parere nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1944-1945; G. FERRARI, *Gli organi amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1956; F. TRIMARCHI, *Funzione consultiva e amministrazione democratica*, Giuffrè, Milano, 1974. Tra gli studi di più recente edizione si veda S. CASSESE, *La funzione consultiva nei governi moderni*, in *Quaderni costituzionali*, 1 (2001), pp. 5-15; C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, il Mulino, Bologna, 2002), il panorama non pare più ricco e variegato.

¹⁵⁰ BENEDICTUS XVI, *Declaratio*, XI februari 2013.



si potranno, dunque, realizzare le parole che Francesco usa nella Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*:

“Nella sua missione di favorire una comunione dinamica, aperta e missionaria, [il vescovo] dovrà stimolare e ricercare la maturazione degli organismi di partecipazione proposti dal *Codice di diritto canonico* e di altre forme di dialogo pastorale, con il desiderio di ascoltare tutti e non solo alcuni, sempre pronti a fargli i complimenti. Ma l’obiettivo di questi processi partecipativi non sarà principalmente l’organizzazione ecclesiale, bensì il sogno missionario di arrivare a tutti”¹⁵¹.

Abstract

The aim of this paper is to examine the role played by the consultation principle in the life of the Church. Indeed, Pope Francesco underlined the importance of this concept and – from the beginning of his pontificate – widely used this “decision-making model”. Moreover, he based the ecclesiastical reform on this principle, in particular with the creation of the new council of cardinals, with the task to assist the holy father in the government of the Universal Church and to study possible revision of the apostolic constitution “Pastor Bonus” on the Roman Curia.

Through a reflection that moves from the origins of the principle and its renewed strength during the Second Vatican Council, the paper allows concluding that the consultative principle plays a central role in the life of the church, even greater than that assumed within the jurisdiction of the states. This belief opens up further studies, able to deepen the original elements of the ecclesiastical consultation practice, with the aim of developing this model of government.

¹⁵¹ FRANCESCO, *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, cit., n. 31.