

Sergio F. Aumenta

Roberto Interlandi

LA CURIA ROMANA SECONDO
PRAEDICATE EVANGELIUM

Tra storia e riforma

PONTIFICIA UNIVERSITÀ DELLA SANTA CROCE

FACOLTÀ DI DIRITTO CANONICO

SUBSIDIA CANONICA 40

STUDI

EDUSC

Prima edizione 2023

Grafica di copertina:
Liliana M. Agostinelli

© Copyright 2023 – Edizioni Santa Croce s.r.l.
Via Sabotino 2/A – 00195 Roma
Tel. (39) 06 45493637
info@edusc.it
www.edizionisantacroce.it

ISBN 979-12-5482-109-1

INDICE

Premessa	9
Sigle e abbreviazioni	13
CAPITOLO I	
CENNI SULLA STORIA DELLA CURIA ROMANA	
1. Dall'Editto di Costantino alla lotta per le investiture	15
1.1. La libertà di culto	15
1.2. L'evoluzione storica del primato pontificio	16
1.3. La nascita del potere politico del papato	18
1.4. L'organizzazione della corte papale fino al sec. X	20
2. Dalla lotta per le investiture fino a Sisto V	22
2.1. La riforma gregoriana	22
2.2. Lo sviluppo della Curia Romana	26
2.3. Origini, sviluppo e declino del Concistoro	29
3. Sisto V: la prima riforma	33
3.1. La Costituzione <i>Immensa aeterni Dei</i>	33
3.2. Le conseguenze della riforma sistina	37
4. Le riforme del XX secolo	40
4.1. Pio X e la <i>Sapienti consilio</i> (1908)	40
4.2. Il dopo Concilio e Paolo VI: la <i>Regimini Ecclesiae universae</i> (1967)	45
4.3. Giovanni Paolo II e la <i>Pastor bonus</i> (1988)	49
5. Il processo di riforma di Papa Francesco	55
CAPITOLO II	
LA COSTITUZIONE APOSTOLICA <i>PRAEDICATE EVANGELIUM</i>	
Introduzione: le novità apportate dalla PE	59
1. Parte I: Preambolo	62
2. Parte II: Principi e criteri per il servizio della Curia Romana	64

3. Parte III: Norme generali (artt. 1-43)	71
3.1. La nozione di Curia Romana (art. 1)	71
3.2. Indole pastorale delle attività curiali (artt. 2-6)	72
3.3. Principi operativi della Curia Romana (artt. 7-11)	73
3.4. Struttura della Curia Romana (artt. 12-19)	75
3.5. Competenza e procedura delle Istituzioni curiali (artt. 20-33)	78
3.6. Riunione dei Capi delle Istituzioni curiali (artt. 34-35)	87
3.7. La Curia Romana al servizio delle Chiese particolari (artt. 36-37)	88
3.8. Visita "ad limina Apostolorum" (artt. 38-42)	88
3.9. Regolamenti (art. 43)	90
4. Parte IV: Segreteria di Stato (artt. 44-52)	90
4.1. Le origini storiche	90
4.2. Da Pio X a Giovanni Paolo II	92
4.3. La Segreteria di Stato nella PE (artt. 44-52)	93
4.4. Il concetto di Segreteria Papale	95
4.5. La Sezione per gli Affari generali (artt. 46-48)	97
4.6. La Sezione per i Rapporti con gli Stati e le Organizzazioni Internazionali (artt. 49-51)	100
4.7. La Sezione per il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede (art. 52)	101
5. Parte V: Dicasteri (artt. 53-188)	103
5.1. Dicastero per l'Evangelizzazione (artt. 53-68)	104
5.2. Dicastero per la Dottrina della Fede (artt. 69-78)	108
5.3. Dicastero per il Servizio della Carità (artt. 79-81)	115
5.4. Dicastero per le Chiese orientali (artt. 82-87)	116
5.5. Dicastero per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti (artt. 88-97)	118
5.6. Dicastero delle Cause dei Santi (artt. 98-102)	120
5.7. Dicastero per i Vescovi (artt. 103-112)	122
5.8. Dicastero per il Clero (artt. 113-120)	124
5.9. Dicastero per gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica (artt. 121-127)	127
5.10. Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita (artt. 128-141)	128
5.11. Dicastero per la Promozione dell'Unità dei Cristiani (artt. 142-146)	130
5.12. Dicastero per il Dialogo Interreligioso (artt. 147-152)	131
5.13. Dicastero per la Cultura e l'Educazione (artt. 153-162)	132

5.14. Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale (artt. 163-174)	134
5.15. Dicastero per i Testi legislativi (artt. 175-182)	137
5.16. Dicastero per la Comunicazione (artt. 183-188)	138
6. Parte VI: Organismi di giustizia (artt. 189-204)	139
6.1. Penitenzieria Apostolica (artt. 190-193)	139
6.2. Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (artt. 194-199)	141
6.3. Tribunale della Rota Romana (artt. 200-204)	143
7. Parte VII: Organismi Economici (artt. 205-227)	145
7.1. Consiglio per l'economia (artt. 205-211)	147
7.2. Segreteria per l'economia (artt. 212-218)	148
7.3. Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (artt. 219-221)	149
7.4. Ufficio del Revisore Generale (artt. 222-224)	151
7.5. Commissione di Materie Riservate e Comitato per gli Investimenti (artt. 225-227)	152
8. Parte VIII: Uffici (artt. 228-237)	153
8.1. Prefettura della Casa Pontificia (art. 228-230)	153
8.2. Ufficio delle Celebrazioni Liturgiche del Sommo Pontefice (artt. 231-234)	153
8.3. Camerlengo di Santa Romana Chiesa (artt. 235-237)	154
9. Parte IX: Avvocati (artt. 238-240)	155
10. Parte X: Istituzioni collegate con la Santa Sede (artt. 241-249)	156
11. Parte XI: Norma transitoria (art. 250)	158
Bibliografia essenziale	159
1. Fonti	159
2. Studi	159
Costituzione Apostolica <i>Praedicate evangelium</i>	163

infra	sotto
Introd.	Introduzione
IOR	Istituto per le Opere di Religione
m.p.	motu proprio
n.	numero
nt.	Nota
OPCW	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
p./pp.	pagina/e
PB	Giovanni Paolo II, <i>Pastor bonus</i>
PC	Pontificio Consiglio
PE	Francesco, <i>Praedicate evangelium</i>
REU	Paolo VI, <i>Regimini Ecclesiae universae</i>
RGCR	Regolamento Generale della Curia Romana
SCV	Stato della Città del Vaticano
SdS	Segreteria di Stato
sec.	secolo
SPC	Segreteria per la Comunicazione
SPE	Segreteria per l'Economia
SST	<i>Sacramentorum Sanctitatis Tutela</i>
supra	sopra
ULSA	Ufficio del lavoro della Sede Apostolica
URG	Ufficio del Revisore Generale

CENNI SULLA STORIA DELLA CURIA ROMANA

1. DALL'EDITTO DI COSTANTINO ALLA LOTTA PER LE INVESTITURE

1.1. *La libertà di culto*

Con l'editto di Milano, nell'anno 313 d.C., l'imperatore Costantino dichiarava il cristianesimo *religio licita*. Terminavano così le persecuzioni contro i cristiani — che dal I fino all'inizio del IV secolo si erano alternate a periodi di relativa tranquillità, a seconda degli editti dei diversi imperatori e con intensità variabile nelle differenti province dell'Impero — ed il culto cristiano, grazie alla libertà concessagli, si sviluppava rapidamente.

Nel 380, con l'editto di Tessalonica dell'imperatore Teodosio, il cristianesimo diveniva religione ufficiale ed unico culto ammesso nell'Impero, acquistando rilevanza sociale e pubblica. Alla morte di Teodosio (nel 395) l'Impero fu diviso tra i suoi figli: Onorio, Imperatore d'Occidente (con capitale Ravenna) e Arcadio, Imperatore d'Oriente (con capitale Costantinopoli).

Nel frattempo, in Occidente il potere imperiale si indeboliva, man mano che le invasioni barbariche divenivano più frequenti. Nel 410 — senza che Onorio potesse impedirlo — i Goti di Alarico giunsero fino alla Città Eterna e la saccheggiarono. La notizia causò uno *choc* enorme in tutto l'Impero: dopo circa mille anni di dominio militare e politico, Roma era stata conquistata. Nel 452 gli Unni guidati da Attila scesero in Italia, distrussero Aquileia e minacciavano di dirigersi verso Roma. Papa Leone Magno (440 - 461) andò loro incontro a nord della Penisola (alla confluenza tra il Po ed il Mincio) e — secondo la

tradizione che ha ispirato il celebre affresco nelle stanze di Raffaello in Vaticano — convinse Attila a desistere e a tornare indietro. Purtroppo, pochi anni più tardi, nel 455, l'intervento del Papa non fu sufficiente a fermare i Vandali del re Genserico, i quali saccheggiarono di nuovo Roma, anche se non la incendiarono. Ad ogni modo, Leone Magno affermò con energia il potere e la dignità papale tanto a Roma che nella Chiesa universale (indisse tra l'altro il Concilio di Calcedonia nel 451, insieme all'imperatore Marciano).

Con la caduta dell'Impero romano d'Occidente (convenzionalmente nel 476, con la deposizione di Romolo Augusto da parte di Odoacre, re degli Eruli) l'amministrazione imperiale venne meno, sotto le incursioni dei barbari che invasero a più riprese il territorio dell'Italia. Perfino nella città di Roma, che era stata per molti secoli la capitale di un impero, non esisteva più un governo civile efficiente. Fu necessario che Giustiniano, con diverse spedizioni militari (dal 535 al 553), sconfiggesse Teodorico re degli Ostrogoti, per riconquistare l'Italia e riportare Roma a far parte dell'Impero romano. Tuttavia la sottomissione dell'Urbe al potere dell'Imperatore d'Oriente rimaneva precaria. Infatti, il governatore nominato da Costantinopoli risiedeva a Ravenna, mentre a Roma rimaneva solo un funzionario imperiale di rango inferiore. Inoltre i collegamenti via terra tra Roma e Ravenna si svolgevano tramite un 'corridoio' piuttosto insicuro, perché circondato dai territori occupati dai Longobardi. Questi, arrivati in Italia attraverso il Friuli nel 568, avevano conquistato quasi tutta la penisola, dove rimarranno fino alla loro sconfitta definitiva ad opera di Carlo Magno nel 774. Pertanto, nei secoli VI-VII, il governo imperiale sulla Città Eterna era più formale che reale. Ciò creava le condizioni per l'espansione del potere papale.

1.2. L'evoluzione storica del primato pontificio

Sembra accertato che, già a partire dalla fine del I secolo, il Vescovo dell'Urbe abbia esercitato delle funzioni speciali nei riguardi delle altre chiese particolari. Abbiamo traccia di ciò in alcuni scritti dei Padri apostolici, in particolare nei due testi seguenti: la lettera di Papa S. Clemente ai cristiani della chiesa di Corinto (datata attorno al 95) e la lettera che S. Ignazio di Antiochia scrive alla chiesa di Roma, probabilmente, il 24 agosto del 107⁴.

⁴ Cf I Padri Apostolici.

La lettera ai Corinzi fu originata da una ribellione di alcuni elementi più giovani della comunità, i quali avevano depresso i presbiteri, cioè gli anziani incaricati della guida di quella chiesa. I gravi contrasti tra i cristiani di Corinto, avevano spinto Papa Clemente ad intervenire, cercando di convincere i riottosi a fare un passo indietro e a restituire agli anziani le loro prerogative. La lettera chiede ai dissidenti un atto di resipiscenza, di sottomettersi ai presbiteri e di allontanarsi da Corinto, allo scopo di favorire la pace e la concordia in quella chiesa.

Si deve essere cauti ad interpretare questo testo antichissimo, applicando ad esso le nostre categorie giuridiche. Nella lettera ai Corinzi non si trova l'affermazione di un primato del Vescovo di Roma, che gli dia il potere giuridico di intervenire negli affari di un'altra chiesa. Nel testo, tra l'altro, non è neppure citato il nome del Papa S. Clemente (che si ritiene ne sia l'autore in base al titolo di un antico manoscritto), ma solo si indica la chiesa di Roma come mittente: «La chiesa di Dio che è esule a Roma alla chiesa di Dio che è a Corinto» (dal saluto iniziale). La lettera poi non cita argomenti di autorità, ma argomentazioni bibliche; non si comanda nulla, ma si consiglia: «ascoltate il nostro consiglio e non avrete a pentirvi» (n. 58). Si tratta, però, di un consiglio vibrante, poiché: «quelli che disubbidiscono alle parole di Dio, ripetute per mezzo nostro, sappiano che incorrono in una colpa e in un pericolo non lievi» (n. 59). L'autorevolezza della Chiesa di Roma, che si fonda sul martirio (cioè sulla testimonianza) dei santi Apostoli Pietro e Paolo, è il presupposto sul quale si basa la lettera. Tuttavia ciò non è dichiarato in termini espressamente giuridici.

Nella sua lettera ai Romani, Sant'Ignazio si rivolge alla Chiesa di Roma, la quale presiede alla carità, affinché non voglia intercedere a suo favore, cercando di evitargli il martirio per il nome di Gesù Cristo. La missiva è indirizzata a tutta la comunità e non principalmente al suo Vescovo, il cui nome non viene neppure richiamato nel testo, benché pare inverosimile che Ignazio lo ignorasse.

Verso il 180 Ireneo di Lione scrive che: «con questa chiesa [di Roma] infatti, in ragione della sua autorità superiore, deve accordarsi ogni chiesa, cioè i fedeli di tutto il mondo, poiché in essa è stata conservata la tradizione apostolica attraverso i suoi capi [cioè attraverso Pietro e suoi successori]» (*Adversus Haereses*, 3,1,3).

Secondo San Cipriano (210-258) i Vescovi erano consapevoli di avere una responsabilità comune per la Chiesa nel suo insieme: «un

solo episcopato, diffuso in una moltitudine armonica di molti vescovi» (*Epistulae*, 55,24,2) e anche: «l'episcopato è uno solo, del quale una parte è tenuta in solido dai singoli vescovi», di modo che, pur vedendo «nella cattedra di Pietro il fondamento originario dell'unità ecclesiastica, che in Pietro ha il suo inizio», tuttavia «i vescovi debbano rispondere unicamente a Dio per l'amministrazione dei loro vescovadi» (*De unitate*, 5).

Il c.d. *documento di Chieti*, dal titolo: *Sinodalità e primato nel primo millennio*, elaborato nel 2016 dalla Commissione mista internazionale per il dialogo teologico tra la Chiesa cattolica e la Chiesa ortodossa, ha messo in luce che il rapporto tra sinodalità e primato — nella vita della Chiesa del primo millennio — assunse diverse forme⁵. In Occidente, il primato della sede di Roma fu compreso, specialmente a partire dal IV secolo, con riferimento al Papa come successore di Pietro quale primo tra gli apostoli. Papa Damaso (366-384) sarà il primo a invocare il testo di Mt. 16, 18 per fondare teologicamente la dottrina del primato, in un Sinodo romano del 382. Questa medesima comprensione non fu adottata in Oriente, che aveva su questo punto un'interpretazione diversa delle scritture e dei Padri della Chiesa.

Si può concludere con la sintetica affermazione di un illustre studioso, secondo il quale: «Fino al III secolo il vescovo di Roma aveva goduto di un prestigio particolare e svolto un ruolo attivo come custode della fede e della disciplina, ma non aveva mai rivendicato un potere maggiore a quello degli altri vescovi e meno ancora un primato di giurisdizione sulle altre chiese»⁶.

1.3. La nascita del potere politico del papato

A partire dal V secolo iniziò, nel territorio che era stato dell'Impero romano d'Occidente, un periodo di grande turbolenza politica e sociale, di instabilità e di insicurezza militare, con il conseguente crollo della vita economica e produttiva. Queste vicende storiche portarono il Vescovo di Roma ad assumere non solo funzioni religiose, ma anche mansioni di governo secolare, dapprima solo sul territorio di Roma e del Lazio e poi dell'Italia centrale (su quello che poi si è chiamato lo Stato della Chiesa o Stato pontificio).

⁵ Cf CMIDT.CC.CO, *Sinodalità e primato nel primo millennio*. D'interesse su questo anche GRUPPO DI LAVORO SANT'IRENEO, *Servire la comunione*.

⁶ C. FANTAPPIÈ, *Storia*, 62.

In una situazione di disfacimento delle istituzioni civili, il Vescovo di Roma si preoccupava — per quanto lo consentivano le difficoltà del tempo — di guidare non solo la Chiesa, ma anche la città e il territorio circostante. Egli non era solo la massima autorità spirituale, in una città peraltro ormai spopolata, ma cominciò anche a ricoprire un ruolo di supplenza del potere politico, dal momento che questo era venuto a mancare.

Il Papa prese dunque gradualmente ad occuparsi anche del bene materiale dei cittadini romani, che man mano erano diventati, almeno in gran parte, suoi fedeli. Si trattava non solo di estendere l'attività caritativa che la Chiesa aveva svolto fin dall'inizio, occupandosi dei poveri e dei derelitti (ricordiamo la vicenda che ha per protagonista il diacono Lorenzo), ma di farsi carico in modo stabile e continuativo dei bisogni della popolazione e del territorio, in una situazione di drammatico e prolungato vuoto di potere civile. Il Vescovo di Roma cominciava così ad interessarsi non solo del culto e della disciplina del clero e dei monasteri, ma anche dell'amministrazione della giustizia, dei rifornimenti annonari, dell'ordine pubblico, nonché delle altre necessità materiali (riparare le strade, restaurare gli acquedotti interrotti dai barbari, provvedere alla difesa militare della città, ecc.)⁷.

La crescita del potere politico del Papato in campo civile, nel corso dell'VIII secolo, è legata alle circostanze politiche. Già si è detto delle campagne militari dell'Imperatore Giustiniano in Italia nel VI secolo e del loro effimero successo. Per qualche tempo i papi cercarono di stringere buoni rapporti con i re longobardi. Da ricordare la cosiddetta Donazione di Sutri, del 728, con la quale Liutprando (il re dei longobardi ormai divenuti cattolici) donò alla Chiesa di Roma (e concretamente al Papa Gregorio II) alcuni castelli importanti per la difesa militare dell'Urbe. In seguito, in difficoltà nei rapporti con bizantini e i longobardi (che erano le potenze politiche e militari che governavano il territorio italiano), i papi scelsero l'alleanza con un popolo nuovo che appariva in forte crescita: i Franchi di stirpe germanica. L'alleanza venne sancita dall'unzione regale di Pipino il Breve, conferita al re franco prima da parte del monaco anglosassone Bonifacio nel 752 e poi da Papa Stefano II nel 754. In cambio, il papato ottenne dallo stesso Pipino protezione

⁷ San Gregorio Magno sembra sia il primo Papa ad organizzare la difesa militare dell'Urbe. Egli stesso avrebbe pagato al re longobardo Agilulfo (forse nel 593) il riscatto della città di Roma con 500 libbre d'oro; cf A. FRANZEN, *Breve storia della Chiesa*, 96.

militare e larghissime concessioni territoriali: il ducato di Roma, l'esarcato di Ravenna (che Bisanzio aveva perso nel 751) con la Pentapoli (cioè le città di Rimini, Pesaro, Fano, Senigallia e Ancona, insieme al territorio circostante, esteso fino a Perugia) ed inoltre i ducati di Spoleto e di Benevento. La cessione di questi territori fu un evento di grande importanza, perché non solo segnò la fondazione dello Stato della Chiesa (754), e dunque l'inizio del potere temporale dei pontefici, ma anche il conferimento ai re carolingi della missione di protettori della cristianità occidentale⁸. Sembra risalire a quegli anni, a Roma, la redazione del celebre falso della cosiddetta donazione di Costantino (*Constitutum Constantini*) secondo la quale l'imperatore Costantino avrebbe concesso al Papa il dominio sull'Italia e le insegne imperiali. Il testo, inserito nelle *Decretales Pseudo-isidoriane* (attribuite cioè a Isidoro di Siviglia), fu usato in seguito per legittimare il potere temporale dei papi.

1.4. L'organizzazione della corte papale fino al sec. X

Per tutti i motivi che abbiamo indicato, tanto i compiti pastorali che quelli secolari del Vescovo di Roma si sono ampliati sempre più nel corso dei secoli e, per questo, i Papi hanno avuto bisogno di collaboratori. È opportuno distinguere tra le questioni di maggiore importanza e la gestione quotidiana, affidata al governo ordinario.

Nei primi secoli e fino al X secolo, quando il Papa doveva trattare questioni ecclesiali di carattere pastorale, teologico o disciplinare di particolare importanza, egli chiedeva l'ausilio dei Sinodi romani, ai quali venivano chiamati i Vescovi della provincia ecclesiastica romana. In essi non solo si discuteva di problemi dottrinali, ma — se necessario — si giudicavano, con procedura giudiziaria, le cause dei Vescovi. Come si dirà in seguito, i Sinodi romani perderanno poi di importanza, dopo l'anno Mille, a vantaggio del Concistoro.

Lo svolgimento dei compiti di governo ordinari richiedeva, invece, un'organizzazione stabile: nacquero perciò delle strutture di governo che si servivano di personale dedicato. Delle strutture dei primi secoli conosciamo molto poco, tuttavia possiamo almeno ritenere, con una certa sicurezza, che le strutture che si occupavano delle questioni ecclesiastiche non fossero distinte in maniera netta da quelle che si occupavano di questioni secolari⁹.

⁸ Cf A. FRANZEN, *Breve storia della Chiesa*, 144-145.

⁹ D'altra parte, anche nei secoli seguenti il governo pontificio non conoscerà

Per quanto è dato conoscere, in una prima fase (fino al VII secolo) la Chiesa di Roma si organizzò al pari degli altri vescovadi, radunando nello *Episcopium Lateranense* il *presbyterium romanum*, cioè il collegio dei presbiteri e dei diaconi che avevano il compito di assistere il Papa nel governo. Tale consesso non poteva riunirsi se non periodicamente, ragion per cui il Vescovo di Roma individuava altre figure di chierici e di laici che chiamava intorno a sé per consigliarlo e collaborare quotidianamente nel governo¹⁰.

Figure caratteristiche di questa fase storica sono quelle del *vice-dominus* (il custode dell'*episcopium*), dei *notarii* e dei *defensores* (che si dedicavano ad assistere i poveri). Probabilmente gli appartenenti a queste ultime due categorie erano già riuniti in collegi. I *notarii*, con le funzioni di giudici, avevano anche molti altri uffici (ad es.: scrivere lettere e documenti) e funzioni amministrative quali delegati del Pontefice. Il capo del loro collegio era il *Primicerius notariorum* che assurse presto ai vertici del clero romano. Lo aiutava il *Secundicerius*.

Un altro collegio era costituito dai *defensores*, laici o ecclesiastici, provenienti quest'ultimi dal clero regionale. Essi avevano la mansione di avvocati della Chiesa e dei poveri; erano amministratori del patrimonio della Chiesa di Roma, anche di quello situato in Sicilia e in Sardegna. Il capo del loro collegio, il *Primicerius defensorum*, era tra i chierici romani più importanti.

In una fase successiva, quando nei secoli VI e VII (dopo le campagne militari di Giustiniano nella penisola) l'influsso bizantino si fece più forte nella corte papale (che a partire dal secolo VIII è denominata il *patriarchium Lateranense*) appaiono nuove figure, modellate sulla burocrazia della corte imperiale d'Oriente. La magistratura tipica è quella dei sette giudici, presi dal collegio dei chierici palatini. I chierici palatini erano coloro che servivano principalmente nella chiesa di San Giovanni in Laterano e nell'attiguo palazzo, che fu dimora dei

una completa distinzione tra affari ecclesiastici e profani. Solo molto più tardi si distinguerà tra amministrazione dello Stato pontificio, con propri funzionari, e Curia Romana, con propri Officiali. E comunque, finché esisterà lo Stato della Chiesa, la distinzione resterà sempre imperfetta. Dopo la Conciliazione del 1929, che vide la creazione del piccolo Stato della Città del Vaticano, Pio XI volle creare una struttura di governo laica del nuovo Stato, subordinata, ma distinta rispetto a quella della Curia.

¹⁰ Circa l'origine e l'evoluzione storica della Curia Romana, cf C. FANTAPPIÈ, *Storia*; N. DEL RE, *La Curia romana; La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, ed. P. A. Bonnet e C. Gullo (in particolare il contributo del Card. Stickler, 1-15).

Papi fino all'esilio di Avignone (mentre al ritorno, nel 1371, il Papa Gregorio XI andrà in Vaticano, fino a che Sisto V, nel 1588, si trasferirà nel nuovo palazzo del Quirinale). Non pochi tra i chierici palatini diventarono i principali collaboratori dei Papi e alcuni furono eletti Pontefici. Tra di loro emerse presto un gruppo, i cosiddetti *iudices palatini*, di cui facevano parte anche i capi dei collegi menzionati ed altri dignitari: il *primicerius notariorum*, il *secundicerius notariorum*, il *primicerius defensorum* ed inoltre altri ministri preposti a speciali mansioni come l'*arcarius* (cioè l'amministratore del tesoro e dei redditi della Santa Sede), il *sacellarius* (ufficiale per i vari pagamenti, stipendi ed elemosine), il *protoscriniarius* (che era il capo della Cancelleria), il *nomenculator o adminiculator* (il curatore dei poveri, oggi forse diremmo: l'Elemosiniere pontificio).

Questi giudici palatini erano veri ministri papali con compiti giurisdizionali, giudiziari o amministrativi, dentro e fuori Roma. Essi appartenevano ai *pròceres cleri* ed avevano un ruolo importante anche nella elezione del Pontefice.

Alle figure citate si affiancò, a partire dal IX secolo, quella del bibliotecario: questa figura è così importante che per ricoprirla venne chiamato un vescovo e sembra che sia stata la prima volta di una figura episcopale stabilmente al servizio del Papa in quello che ora si chiama *sacrum palatium Lateranense* (forse la terminologia è presa per suggestione dal rinnovato Impero Romano d'Occidente carolingio). Il bibliotecario, che aveva funzioni cancelleresche e di redazione della corrispondenza, fu spesso il vescovo di una diocesi del Lazio o dell'Italia centrale (ad esempio, di Sutri, Anagni, Bomarzo, Ostia, Porto, Narni, Silvacandida ecc.).

2. DALLA LOTTA PER LE INVESTITURE FINO A SISTO V

2.1. La riforma gregoriana

La riforma gregoriana segna un grande sviluppo nella concezione del primato pontificio e, di conseguenza, un cambiamento nella struttura della Curia. Dobbiamo pertanto fermare l'attenzione su questi avvenimenti.

Il grande storico della Chiesa della fine del sec. XVI, il Card. Cesare Baronio (1538-1607), definì gli anni tra l'880 e il 1046, cioè tra la fine dell'impero carolingio e l'arrivo di Enrico III a Roma, "il *saeculum*

obscurum della Chiesa romana e del papato". Nonostante alcune eccezioni, infatti, i 48 papi di quel periodo furono quasi tutti simoniaci e indegni del papato, sempre in balia delle lotte dei nobili romani tra loro (specie tra le famiglie dei Crescenzi e dei conti di Tuscolo) e con il clero romano.

I papi spesso dovettero ricorrere, per difendersi, alla protezione dei re tedeschi e degli imperatori del Sacro romano Impero e la trovarono infine nella dinastia ottoniana. Ottone I il Grande, nato in Sassonia nel 912, fu prima re di Sassonia, e poi Imperatore del Sacro romano Impero dal 962 al 973. L'imperatore Ottone I (ed in seguito i suoi figli) strinse un patto con i Pontefici romani (*Privilegium Othonis*, 962). Egli di fatto nominava i papi e, tanto più, i vescovi nel suo Impero. Infatti, per contrastare il potere dei duchi tedeschi, Ottone aveva compiuto la scelta politica di affidare i feudi agli ecclesiastici (che faceva ordinare vescovi) piuttosto che ai laici, in quanto i primi — essendo tenuti al celibato — non avevano figli legittimi che potessero ereditare il feudo. Al riguardo, il rito dell'investitura dei vescovi era significativo dell'asservimento della Chiesa (e del papato) all'Imperatore del Sacro romano Impero. Infatti il neo eletto prima riceveva il bastone pastorale e l'anello dall'Imperatore (insieme a tutte le prerogative giuridiche) e solo dopo l'investitura avveniva la consacrazione. Alla morte del vescovo-conte, il feudo ritornava nella disponibilità dell'Imperatore, che poteva conferirlo ad un nuovo feudatario di sua fiducia.

La situazione della Chiesa romana, in generale, prima della riforma gregoriana era dunque caratterizzata dalla sottomissione del papato all'Imperatore e ai nobili romani. In tutta l'Europa, d'altra parte, la situazione non era migliore: l'unità della Chiesa era frazionata, poiché i vescovi erano nominati dai re ed erano suoi funzionari; mentre era estremamente frequente considerare i benefici ecclesiastici come beni di famiglia, che passavano di padre in figlio a causa del concubinato del clero.

In questa situazione storica, a cavallo dell'anno 1000 nasce e si sviluppa un vasto movimento che propugna la necessità di una riforma della Chiesa. Lo spirito della riforma si fa risalire, in particolare, all'abbazia benedettina di Cluny (in Francia), nel cui atto fondativo (910) si stabiliva che i monaci «dovranno essere sempre liberi di eleggere il loro abate, secondo la Regola di S. Benedetto, senza dover sottostare a nessuna autorità umana». In una lettera al duca Gugliel-

mo d'Aquitania, fondatore di Cluny, il Papa Giovanni XI confermerà (931) il diritto dei monaci di scegliersi liberamente il proprio abate, senza essere dominati dall'autorità di nessun «re o vescovo o conte»¹¹. È una prima affermazione di quel principio della *libertas Ecclesiae*, che la riforma, che sarà poi detta "gregoriana" dal nome di Gregorio VII, dovrà combattere a lungo per veder realizzato. Lo spirito della riforma si esprime anche attraverso la nascita contemporanea di movimenti spirituali eremitici (San Romualdo a Camaldoli; San Giovanni Gualberto a Vallombrosa; San Pier Damiani a Fonteavellana e poi a Roma). Sorgono (dopo il 1050) anche dei movimenti laicali che erano in lotta contro il clero concubinario, come i patarini di Milano, che, in seguito, saranno dichiarati eretici.

Gli storici fanno iniziare la "lotta per le investiture" attorno all'anno 1049, cioè dall'inizio del pontificato di Leone IX, un Papa tedesco, cugino dell'imperatore Enrico III, il quale lo aveva promosso al pontificato perché attuasse quella riforma della vita della Chiesa che da tanti parti si chiedeva. L'Imperatore, infatti, era il vero capo della Chiesa, non solo di fatto, ma anche di diritto, almeno secondo la concezione sacrale che Enrico III aveva del proprio compito imperiale (secondo la quale egli si riteneva l'Unto del Signore, Vescovo e Vicario di Cristo in terra). Era lui che eleggeva i papi, come anche sceglieva e concedeva l'investitura ai Vescovi e ne faceva i suoi feudatari. Leone IX, con l'appoggio dell'Imperatore, pose le basi per la riforma della Chiesa che poi Gregorio VII (Ildebrando di Soana, che fu Papa dal 1073 al 1085) porterà avanti con grande lungimiranza ed energia, contro le pretese imperiali dei successori di Enrico III (in particolare del figlio Enrico IV, protagonista del famoso episodio di Canossa nel 1077, che la storiografia romantica, capovolgendo la realtà storica, volle raffigurare come una vittima del Papa).

In un famoso documento, il *Dictatus Papae* del 1075, Gregorio VII formulò in 27 proposizioni le proprie idee sul primato del Papa sulla Chiesa universale e sulla cristianità tutta. In sintesi, la riforma gregoriana aveva due grandi obiettivi: liberare la Chiesa romana dall'ingerenza dell'Imperatore (e in specie dalla pretesa dell'investitura dei vescovi) e attuare la riforma morale del clero (contro i vescovi e sacerdoti simoniaci e concubinari).

¹¹ A. LAPPLE, *Reportage sulla storia della Chiesa*, 163-164.

Gregorio, che già, quando era semplice monaco, aveva ispirato la politica papale, si sforzò di attuare diversi punti del suo programma di riforma, alcuni dei quali saranno completati in seguito. In particolare egli propugnava l'introduzione del celibato ecclesiastico come legge universale in Occidente, norma che sarà poi sancita dal Concilio Lateranense I nel 1123. Gregorio valorizzò il ruolo del Collegio cardinalizio tramite l'istituzione del Concistoro, dandogli una fattiva partecipazione ai compiti di governo della Chiesa universale (istituzione formalizzata forse con Urbano II dopo il 1088 e stabilita definitivamente verso il 1130). Inoltre Gregorio propugnò la riforma della struttura gerarchica della Chiesa per renderla piramidale e gerarchica, secondo il modello creato dall'Abbazia di Cluny.

A causa dello scontro con l'Imperatore, Gregorio fu costretto a fuggire in esilio, inseguito dagli eserciti di Enrico IV, il quale — benché perdonato da una prima scomunica nel citato incontro di Canossa — gli aveva contrapposto un anti-Papa e cercava di ucciderlo.

Alla sua morte in esilio a Salerno, protetto o, forse, prigioniero dei Normanni, la "lotta per le investiture" tra papato e impero non era terminata e Gregorio poteva apparire sconfitto. Il conflitto con l'Impero continuò fino al concordato di Worms del 1122, tra Enrico V e Callisto II. Alla fine, tuttavia, la Chiesa poté affrancarsi dal potere imperiale per quanto riguardava la scelta dei Vescovi ed il papato, grazie all'opera di Gregorio VII, uscì vincitore dalla lotta per le investiture, essendo riuscito ad affermare la libertà della Chiesa. Non c'è dubbio che la riforma gregoriana e la lotta per le investiture rafforzarono grandemente la posizione primaziale del papato. Il papa penetrò sempre più a fondo a dirimere le questioni delle Chiese locali, soprattutto quelle riguardanti le nomine dei vescovi e degli arcivescovi i quali ultimi, a partire dall'XI secolo, dovevano recarsi personalmente a Roma per ritirare il pallio dalle mani del Pontefice, rivolgendogli un particolare giuramento di fedeltà.

Tuttavia, dopo che il Papa si vide riconosciuto dall'Imperatore il diritto di scegliere liberamente i vescovi, egli prese su di sé questo compito solo gradualmente. Infatti, dopo il 1150, i laici quasi dappertutto vennero estromessi dal processo di nomina dei

vescovi; poi, con il Concilio Lateranense IV (1215), anche il clero locale venne estromesso e la scelta del vescovo passò ai soli Capitoli cattedrali. Per alcuni secoli le nomine episcopali rimasero affidate al papa e specialmente ai Capitoli delle cattedrali, insieme ai Vescovi vicini¹².

2.2. Lo sviluppo della Curia Romana

Soprattutto nei primi secoli della Chiesa, per decidere le questioni loro sottoposte, i pontefici si servivano generalmente di propri delegati che inviavano da Roma o che sceglievano nello stesso luogo della controversia, con la facoltà di decidere le cause a loro affidate. Di questa prassi sono testimonianza, ad esempio, le Decretali di Gregorio IX, nel titolo *De officio et potestate iudicis delegati* (X, I, 29). Con il tempo, sia per desiderio dei richiedenti, sia per convenienza della stessa Santa Sede, gli affari da decidere si concentrarono sempre più nella stessa Roma. Ciò portò alla formazione nella Curia papale di organismi stabili, ai quali era demandata dal Pontefice la trattazione dei vari affari, soprattutto in ambito propriamente ecclesiastico, ma anche in quello temporale e civile.

Con il progredire della riforma gregoriana, si creò man mano una forte concentrazione dei poteri nel Pontefice romano, con un ampliamento dei suoi compiti e delle sue funzioni rispetto alla Chiesa universale. Ciò comportò come conseguenza sia la «conversione graduale degli organi della chiesa romana in organi centrali della Chiesa universale»¹³, sia la nascita di nuovi organismi competenti per il governo centrale della Chiesa.

Il nome di «Curia Romana» si legge per la prima volta in un documento redatto nel 1089 sotto Urbano II (1088-1099), un papa francese continuatore dell'opera di Gregorio VII. Da questo momento possiamo seguire la nascita e lo sviluppo di quegli uffici permanenti che con il tempo diverranno le Congregazioni e i Tribunali.

Giova sottolineare come i vari generi di organismi sorsero non secondo criteri astratti, ma in risposta a concrete necessità di governo.

¹² In seguito quando in Europa cominciarono ad affermarsi le grandi monarchie nazionali (in Francia, Spagna e Inghilterra) queste man mano si arrogarono il diritto di essere loro a nominare i Vescovi. Il papato cercò di mitigare le pretese di questi sovrani attraverso degli accordi tra la Chiesa e lo Stato che vennero chiamati *concordati*.

¹³ C. FANTAPPIÈ, *Storia*, 144.

La prima esigenza era evidentemente quella di comunicare con l'esterno: di qui il bisogno di leggere la corrispondenza indirizzata al Papa e di scrivere le risposte, come anche di conferire nomine, privilegi, benefici, legazioni ecc..

Pertanto, il primo ufficio a nascere, in ordine di tempo, fu con ogni probabilità la Cancelleria Apostolica. Secondo un illustre Autore, le prime vestigia di questo ufficio si rinvennero già nel IV secolo¹⁴. Forse all'inizio questo nome designava solo il luogo dove esplicavano la loro attività i vari collegi di persone che vi erano addette. Presto il termine passò ad indicare un gruppo di persone, strutturato con un capo, con l'incarico di redigere le risposte che comunicavano le decisioni pontificie (*litterae decretales*), la corrispondenza e gli atti ufficiali del Pontefice. Il nome di Cancelleria Apostolica è attestato fin dal XII secolo, ma l'ufficio era già strutturato da secoli. Con il tempo, saranno poi gli altri organismi, mentre si evolvono e rafforzano, a sottrarre sempre di più alla Cancelleria compiti e competenze. Rimarranno alla Cancelleria le mansioni di curare, secondo precise regole, la stesura e la spedizione delle lettere.

Nacquero secoli dopo, dal seno della vecchia Cancelleria, alcuni uffici stabili ai quali venne demandata la redazione e spedizione della corrispondenza: la *Secretaria Brevium* (alla fine del 1300), la *Secretaria Brevium seu epistularum ad Principes* e la *Secretaria Litterarum Latinarum*.

Quanto alle materie delle quali doveva occuparsi il governo pontificio, le materie disciplinari, organizzative ed economiche furono sottoposte fin dai primi tempi all'autorità papale, che doveva intervenire in esse con continuità. D'altra parte, tali problemi stimolavano sempre più l'esercizio del primato, spingendo alla creazione di organismi stabili ed efficienti.

Questa è certamente la ragione per cui i Dicasteri che noi riterremo i più importanti perché si occupano della Dottrina, furono cronologicamente gli ultimi ad essere istituiti, preceduti sia dai Tribunali come anche dagli uffici che amministravano i beni della Chiesa. Infatti, le materie dottrinali non esigevano una cura continua, poiché le questioni di fede e di morale venivano trattate solo nelle occasioni più importanti, attraverso i Concili (ecumenici, regionali o diocesani) secondo la loro importanza generale o particolare.

¹⁴ Cf N. DEL RE, *La Curia Romana*, 24.

Pertanto, dopo la Cancelleria, un ufficio che si sviluppò molto presto fu la Camera Apostolica, incaricata dell'amministrazione dei beni della Santa Sede. Già alla fine del sec. XI (con Urbano II) si trova attestata l'esistenza del camerlengo: il *Camerarius Domini Papae*. Tuttavia da una precedente bolla di Benedetto VIII del 24 maggio 1017 si apprende che già era costituita la *Camera Apostolica* come organismo permanente. Oltre all'amministrazione patrimoniale, la Camera in alcuni periodi aveva compiti politici e anche giudiziari.

I secoli XII-XIII furono quelli dei papi canonisti: con Alessandro III (Rolando Bandinelli, senese 1159-1181) il numero delle decretali crebbe a dismisura. Egli promulgò 713 decretali su ogni argomento: i cardinali, il concistoro, gli arcidiaconi, il clero parrocchiale, il diritto matrimoniale e quello processuale. Da notare che (in base al *Dictatus Papae* di Gregorio VII) le decretali non si limitavano più al valore giurisprudenziale (e infatti si comincia a distinguere tra *decretalis* e *rescriptum*), ma assumono valore di leggi universali. Si viene così a creare un *ius novum* che (a differenza dello *ius vetus*) non si basava più sui canoni dei Concili ecumenici e sulle decretali antiche, ma sull'autorità papale.

Un ruolo importante nell'ampliamento della Curia deve riconoscersi a Innocenzo III (Lotario dei Conti di Segni 1198-1216). Sue sono le definizioni del Papa come *Vicarius Christi* e la metafora del sole e della luna, riferiti al papato e all'impero. Suo è il concetto di *plenitudo potestatis* inteso nel senso che il pontefice romano detiene un potere assoluto in tutta la Chiesa. Innocenzo III introdusse tra l'altro un significativo istituto garantistico, la *audientia litterarum contradictarum*, un tribunale presieduto da un "Uditore delle lettere contestate" (tra i primi, quel Sinibaldo dei Fieschi, futuro Innocenzo IV) dove le "lettere" erano quelle decretali e, dunque, vi era la possibilità di impugnare una decisione papale.

Insieme con gli uffici che si occupavano di amministrare i beni e rispondere alla corrispondenza, si svilupparono presto anche i Tribunali.

Il primo tribunale fu la Sacra Penitenzieria, la quale, da collegio dei Penitenzieri papali con a capo il Cardinale Penitenziere maggiore (figura istituita da Innocenzo III), diventò un organismo permanente nel sec. XIV. Essa era competente per l'assoluzione dai peccati e dalle censure in foro interno ed esterno, dopo che il Papa (parallelamente all'elaborazione della dottrina della *plenitudo potestatis*) si era attribuito tale potere assolutorio, togliendolo a Vescovi ed Abati.

Altro importante tribunale fu la Rota Romana la quale trattava, a nome del Papa, le questioni che esigevano una procedura giudiziaria in senso stretto. Anche questo organismo si evolve da collegio, che con Innocenzo III si chiama *Auditores causarum sacri Palatii*, in un organismo permanente che acquista, soprattutto sotto Giovanni XXII ad Avignone, sempre più rilevanza come tribunale papale per tutte le cause più importanti, escluse solo le cause criminali.

Un terzo tribunale permanente nacque già nell'alto Medioevo sotto forma di Collegio dei referendari che, a nome del Papa, trattava questioni di grazia e di giustizia portate davanti al Pontefice. L'organismo diventò stabile sotto Sisto IV (1471-1484) e fu chiamato *Signatura Apostolica*, la quale fu divisa, sotto Giulio II (1503-1513) in *Signatura Gratiae* e *Signatura Iustitiae* per le cause rispettivamente amministrative e giudiziarie. Infine, dopo lo scisma d'Occidente, si rendeva necessario un Dicastero che si dedicasse a trattare i rapporti con l'Impero e con gli Stati nazionali. Sorse così la *Camera Secreta*, dalla quale nascerà la Segreteria di Stato.

Dalla metà del sec. XIV, troviamo poi la Dataria Apostolica, che curava la concessione di dispense, indulti, privilegi, benefici, che preparava rispondendo alle rispettive suppliche, redigendo le risposte che "datava" e spediva e per cui richiedeva anche le relative tasse.

2.3. Origini, sviluppo e declino del Concistoro

Come è noto, il Concistoro è la riunione dei cardinali insieme con il pontefice¹⁵. Il termine "cardinale", che risale alla fine del secolo V, indicava all'inizio i presbiteri preposti alle chiese romane. In seguito, questo termine designò anche i Vescovi delle diocesi suburbicarie e, inoltre, i sei diaconi palatini con l'Arcidiacono. L'evoluzione del "sacro collegio" dei cardinali (oggi più semplicemente indicato come "collegio cardinalizio", ma tuttora composto dai tre ordini dei cardinali vescovi, presbiteri e diaconi) fu graduale, così come, nel corso del tempo, sono cambiate le prerogative del Concistoro.

Nel VII secolo è attestata a Roma la presenza di 28 presbiteri che portano il titolo delle principali parrocchie dell'Urbe, raggruppate in quattro gruppi di sette allo scopo di prestare servizio liturgico nelle quattro basiliche di Roma (San Giovanni in Laterano, S. Pietro in Va-

¹⁵ Su questo, cf E. PASZTOR, «Onus Apostolicae Sedis»; B. SCHWARZ, «The Roman Curia (until 1300)».

ticano, San Paolo fuori le mura, S. Maria Maggiore). Essi sono detti "cardinali", perché sono i cardini sui quali poggia la chiesa di Roma.

Poiché il Papa, per gli uffici pontificali nel palazzo del Laterano, viene assistito dai diaconi palatini, tra i quali spicca l'Arcidiacono (forse in certi periodi del Medioevo la carica più importante a Roma dopo il Papa), anche tra loro vengono scelti dei cardinali. Lo stesso varrà per i diaconi regionali (infatti Roma è divisa in sette *regiones*) ai quali spetta l'amministrazione dei beni temporali, l'esercizio della carità e l'assistenza pubblica.

Sotto Stefano III (768-772) viene assegnato il titolo di cardinale ai sette vescovi delle sedi suburbicarie di Roma (Ostia, Velletri, Porto e Santa Rufina, Albano, Tuscolo cioè Frascati, Sabina e Palestrina). Questi vescovi sono incaricati di officiare la basilica del Laterano e di celebrare la messa ogni domenica all'altare di San Pietro¹⁶.

Pertanto, si distinguevano già le tre categorie di cardinali: i cardinali diaconi (che avevano cariche importanti nel *sacrum palatium Lateranense*); i cardinali preti (con i titoli delle più antiche chiese dell'Urbe); i cardinali vescovi delle diocesi suburbicarie.

Nel clima della riforma della Chiesa, che sarà poi detta "gregoriana", man mano nasce anche una riflessione teologica e spirituale riguardo il ruolo di queste figure di ecclesiastici che attorniano il pontefice. In particolare, con la designazione da parte di Papa Stefano IX, nel 1057, di San Pier Damiani a Vescovo di Ostia e cardinale della Chiesa del Laterano, assistiamo allo svilupparsi di una teologia del cardinalato, che il santo monaco camaldolese — fervente propugnatore della riforma della Chiesa — illustra in alcuni *Opuscoli*¹⁷.

In una lettera del novembre 1057 indirizzata agli altri: "*sanctis episcopis, Lateranensis ecclesiae cardinalibus*" (cioè ai vescovi di Silvacandida, Albano, Porto, Tuscolo, Velletri e probabilmente, ma non citato, Palestrina), Pier Damiani scrive che la Chiesa e la società del tempo si trovano in una situazione di grave disfacimento delle tradizioni morali, religiose e disciplinari che fa presumere l'arrivo della fine del mondo. L'unico porto sicuro è la Chiesa romana, la quale ha bisogno, però, di essere protetta e custodita. Vi è quindi — nel pensiero di Pier Damiani — la necessità urgente di una riforma morale della Chiesa, che parta da Roma e si estenda alla Chiesa universale. Tale è il compito che i sette cardinali

¹⁶ Cf C. FANTAPPIÈ, *Storia*, 95 (nt. 21).

¹⁷ Cf PIER DAMIANI, *Opere*, Città Nuova, Roma 2022.

vescovi sono chiamati ad assolvere. La chiesa romana ha una missione universale — della quale il movimento della riforma era divenuto consapevole e che Pier Damiani afferma qui con forza — ed a questa missione i cardinali devono dedicarsi, prima di tutto con l'esempio personale, rifuggendo la mondanità e la simonia. Tale missione deriva da Cristo stesso, infatti essi sono stati fatti partecipi insieme a Pietro delle chiavi della Chiesa: «*cum Petro claves ecclesiae merito facti partecipes*» scrive Pier Damiani. Non si tratta più, dunque, per i vescovi delle sette diocesi di limitarsi a svolgere le tradizionali funzioni liturgiche, ma di dedicarsi a nuovi e più impegnativi compiti di governo, nello spirito che tutti li accomunava personalmente, volto alla realizzazione della riforma ecclesiastica. Se tale partecipazione al potere delle chiavi implicasse un qualche potere deliberativo del Concistoro è domanda molto interessante per i contemporanei, ma che rischia di essere anacronistica ed alla quale, ad ogni modo, sembra difficile dare una risposta definitiva. Infatti, mentre il testo appena citato farebbe propendere per una risposta affermativa, in un'altra lettera di Pier Damiani, quella a Papa Niccolò II, del 1058, si trovano indizi di segno differente.

Il caso, che dà occasione alla lettera, origina dall'interdetto lanciato dal Papa contro la città di Ancona, senza, come pare, aver consultato il Concistoro. Pier Damiani rivela con chiarezza il convincimento che i cardinali vescovi devono aiutare il governo del Papa con il loro consiglio e critica la decisione di fulminare l'interdetto ad Ancona. Ciò attesta, da un lato, che Pier Damiani prendeva molto sul serio il suo ruolo di consigliere, ma dall'altro, rivela che il Pontefice non si serviva più dei Sinodi romani per irrogare una gravissima pena canonica e neppure si consultava sempre con i cardinali vescovi, neanche prima di assumere decisioni assai gravi.

Ad ogni modo l'importanza del Collegio Cardinalizio crebbe in modo considerevole quando, Papa Niccolò, con il decreto *In nomine Domini*, approvato dal sinodo lateranense dell'aprile 1059, stabilì che l'elezione del Papa fosse riservata ai cardinali, ma solo ai cardinali vescovi, con l'assenso degli altri cardinali, dei chierici e del popolo romano. Il decreto fu corretto poco dopo, ammettendo alla votazione per l'elezione del Pontefice anche i cardinali presbiteri. In precedenza erano il clero ed il Senato di Roma a scegliere il Papa, con l'acclamazione del popolo romano e con l'intervento determinante delle famiglie della nobiltà romana oppure, se presente a Roma, dell'Imperatore germanico. Con la

riforma del metodo elettivo del Papa, si attua la massima valorizzazione del Collegio cardinalizio, che diviene così un elemento di continuità nel potere ai vertici della Chiesa e anche di stabilità, considerando il fatto che in alcuni periodi i Papi si succedevano l'un l'altro dopo pochi mesi.

A questo periodo della seconda metà dell'XI secolo, forse con Urbano II nel 1088, sembra si debba far risalire l'istituzione stabile del *Concistorium*, cioè la riunione collegiale dei Cardinali. In realtà il Concistoro già esisteva, ma solo come riunione dei vertici del clero di Roma, mentre ora diviene un organismo di governo della Chiesa universale, di fatto soppiantando il Sinodo romano. Verso il 1130, sono fissate riunioni regolari del Concistoro¹⁸. Come attestato al tempo di Innocenzo III (1198-1216), le riunioni del Concistoro erano tenute tre volte alla settimana nei giorni di lunedì, mercoledì e venerdì. In esse il Papa discuteva insieme con i suoi collaboratori i problemi più gravi della Chiesa romana e di quella universale e prendeva le opportune decisioni. Infatti, nonostante fossero già presenti tutte le figure di Officiali addetti all'Aula Papale sopra ricordate, le questioni più importanti il Pontefice le trattava personalmente, con l'aiuto dei Cardinali di tutti i gradi: Vescovi, presbiteri e diaconi.

Tale sistema di governo, nel quale attraverso il Concistoro si attuava una forma di responsabilità collegiale¹⁹ che oggi potremmo definire "sinodale", entrerà in crisi nei secoli successivi e subirà un cambiamento sostanziale nel 1588 con la riforma di Sisto V, che esautorerà definitivamente il Concistoro.

Nel Concistoro, tra l'altro, nasceva e si sviluppava quel grandioso complesso di decisioni pontificie, trasmesse tramite le *litterae decretales*, che darà origine alla formazione dello *ius novum* (contrapposto allo *ius vetus* recepito e discusso da Graziano). A causa del moltiplicarsi delle decretali pontificie, Gregorio IX (Ugolino dei Conti di Segni, 1227-1241) incaricò Raimondo di Peñafort di raccogliere le decretali successive a Graziano. Con la bolla *Rex Pacificus* la raccolta fu pubblicata mediante l'invio all'Università di Bologna, il 5 settembre 1234, con il nome di *Liber Extra*. La raccolta aveva la quadruplicata caratteristica dell'autenticità (i testi presenti hanno autorità legale), dell'universalità (acquistano valore di leggi generali), dell'unità (tutte hanno lo stesso valore, come se ema-

¹⁸ Cf. C. FANTAPPIÈ, *Storia*, 144.

¹⁹ Ciò sia pure con responsabilità non uguali («*sive aequali iure sive non*» come stabilisce oggi il can. 115 §2 CIC).

nate tutte da un medesimo Papa) e della esclusività (sono abrogate tutte le leggi che non si trovano nel *Liber Extra*). Tutte le successive decretali furono raccolte poi ufficialmente da Gregorio XIII, nel 1582, nel *Corpus iuris canonici* (composto, insieme al Decreto di Graziano, dal *Liber Extra*, dal *Liber Sextus*, dalle *Clementinae* e dalle *Extravagantes*).

3. SISTO V: LA PRIMA RIFORMA

3.1. La Costituzione Immensa aeterni Dei

La prima riforma della Curia Romana porta la firma del Papa marchigiano Sisto V (il francescano Felice Peretti, 1585-1590)²⁰. Con la Costituzione apostolica *Immensa aeterni Dei*, del 22 gennaio 1588, Sisto V creò 15 congregazioni di Cardinali, nove competenti per gli affari della Chiesa e sei per gli affari dello Stato pontificio. È abbastanza evidente che non sarebbe appropriato parlare di "nascita" della Curia, in quanto la Curia Romana esisteva da secoli. Paolo VI, nella sua importante *Allocuzione* alla Curia Romana, del 21 settembre 1963, definì la riforma di Sisto V come "il riordinamento" della Curia.

Non è possibile ignorare — in questo rapidissimo *excursus* — il contesto storico nel quale prese corpo la riforma sistina. Da pochi anni si era concluso il Concilio di Trento, convocato da Paolo III nel 1544 e poi proseguito fino al 1563, nella città imperiale di Trento (cioè sotto la protezione di Carlo V) allo scopo di rinsaldare la fede cattolica lacerata dalla Riforma protestante.

Prima dell'inizio del Concilio, nel 1542, Paolo III, per combattere l'avanzata della Riforma, aveva creato la Congregazione della Santa Romana e universale Inquisizione (detta anche del Sant'Ufficio). Alla conclusione, nel 1564, Pio IV aveva creato la Congregazione del Concilio per l'interpretazione dei decreti del Concilio di Trento e, nel 1571, Pio V aveva istituito quella dell'Indice dei libri proibiti. Nel 1586 lo stesso Sisto V aveva creato la Congregazione per i regolari ed i vescovi, per l'esame dei ricorsi e delle denunce contro i vescovi. A queste quattro congregazioni (ma esisteva anche un primo inizio di *Propaganda Fide*, poi fondata definitivamente da Gregorio XV nel 1622) era stata affidata l'applicazione del Concilio di Trento con lo scopo di

²⁰ Oltre ai riferimenti bibliografici già segnalati, cf in particolare M.T. FATTORI, «Per una storia».

centralizzare il governo della Chiesa universale. Oltre ai risultati sul piano dottrinale e teologico, le conseguenze del Concilio, sul versante istituzionale, furono un marcato rafforzamento del papato, ottenuto mediante un generale irrigidimento della disciplina e, in particolare, con un accentramento dei poteri nel governo centrale a scapito dei Vescovi e dei Concili provinciali.

Quella di Sisto V non fu, in senso tecnico, una riforma generale perché restavano in vita gli organismi che già esistevano, alcuni dei quali non erano neppure citati nella *Immensa aeterni Dei*, mentre altri furono inseriti nella Costituzione senza cambiamenti. La riorganizzazione sistina, tuttavia, non si limitava ad aggiungere alcune nuove congregazioni ad una Curia già conformata, ma voleva essere, a suo modo, una legislazione con un disegno globale, politico e istituzionale.

Sisto V aveva preannunciato il suo disegno attraverso due provvedimenti che avevano riformato l'istituzione del cardinalato e cioè la bolla *Postquam verus ille*, del 3 dicembre 1586, e la *Religiosa sanctorum Pontificum*, del 13 aprile 1587.

Nella *Postquam* si stabiliva che potevano essere creati fino a 70 cardinali, divisi nei tre ordini tradizionali (vescovi, preti e diaconi). Il Papa dava alcune regole per le nomine (ad es.: per essere nominato Cardinale era necessario aver compiuto 22 anni di età, non avere figli, essere di legittimi natali, non avere parenti stretti nel Sacro Collegio), oltre a indicare l'opportunità che tutte le Nazioni cattoliche fossero rappresentate nel Sacro Collegio.

Con la bolla *Religiosa* venivano poi riordinati i titoli delle chiese da attribuirsi ai cardinali. Il disegno di Papa Sisto, riguardo al riordino del governo centrale della Chiesa, si completa con la *Immensa aeterni Dei*²¹.

Il testo della Costituzione in parola inizia con una breve introduzione nella quale il Papa dichiara che il Primato del Pontefice, al quale è affidata la Chiesa Universale, è il fondamento della normativa che sta promulgando. Ricorda poi, attraverso l'esempio di Mosè, la necessità del Papa di avere dei collaboratori, i cardinali, che concretamente sono riuniti in gruppi (cioè in "congregazioni", da *congregare*). Il loro compito è di decidere le molteplici questioni in nome del Papa, in maniera meno complicata rispetto al Concistoro e dunque con maggiore celerità. Da

²¹ Poiché sono 37 i Cardinali che firmano la bolla insieme al Papa, si può pensare che Sisto volesse nominarne una trentina di nuovi, scelti naturalmente tra i più fedeli alla sua linea di politica ecclesiastica.

notare che il Papa delegava la sua potestà non alle congregazioni, ma ai cardinali in quanto persone singole, i quali — generalmente in gruppi di cinque o sei — si riunivano e decidevano in modo collegiale. Dunque all'inizio il termine "congregazione" indicava semplicemente la riunione dei cardinali e non quello che in seguito, e fino alla *Pastor bonus* (in seguito *PB*), si è indicato con questo termine, cioè una struttura gerarchicamente organizzata e composta da molte persone che collaborano con ruoli subordinati. Alla fine della Costituzione *Immensa aeterni Dei*, vengono elencate le facoltà e il modo di procedere delle congregazioni cardinalizie, coadiuvate da segretari appositamente costituiti. Solo le questioni più gravi si stabilisce che dovessero sempre essere portate alla conoscenza e alla decisione del Papa. Gli stessi cardinali, i quali godevano sia di poteri di indole giudiziaria che amministrativa (senza che venisse operata una distinzione tra tali poteri) avevano poi la facoltà di chiamare liberamente tutti i collaboratori che ritenessero necessari, i quali erano stipendiati dai cardinali stessi. Infine, tutti i diritti speciali, che potevano impedire l'attività delle Congregazioni, venivano abrogati dalla Costituzione.

Le 15 Congregazioni di cardinali, i quali sono personalmente muniti della necessaria giurisdizione per trattare i rispettivi negozi portati alla loro decisione collegiale, sono le seguenti:

1. *Congregatio pro Sancta Inquisitione*: istituita già nel 1542 da Paolo III e sviluppata ulteriormente da Paolo IV e Pio V;
2. *Congregatio pro Signatura Gratiae*: competente per la concessione di tutte le grazie in via amministrativa;
3. *Congregatio pro erectione ecclesiarum et provisionibus consistorialibus*: di nuova istituzione, tratta tutte le questioni circa le diocesi e la loro provvista (precedentemente decise nei Concistori segreti); poi chiamata S. Congregazione concistoriale e oggi è il Dicastero per i Vescovi;
4. *Congregatio pro sacris ritibus et caeremoniis*: anche questa di nuova istituzione; tratta, oltretutto di tutti i riti, anche delle canonizzazioni e delle feste dei Santi;
5. *Congregatio pro Indice librorum prohibitorum*: già istituita nel 1571 da Pio V viene ora rinnovata;
6. *Congregatio pro executione et interpretatione Concilii Tridentini*: fondata da Pio IV nel 1564, ora la sua competenza viene confermata ed ampliata; fu poi denominata Sacra Congregazione del Concilio; oggi è il Dicastero per il Clero;

7. *Congregatio pro consultationibus Regularium*: creata dallo stesso Sisto V nel 1586, viene confermata e si occupava dei religiosi e dei loro rapporti con i vescovi;

8. *Congregatio pro consultationibus Episcoporum et aliorum praelatorum* istituita da Pio V nel 1572, viene confermata per tutte le questioni che riguardano i vescovi e gli alti prelati.

Oltre a queste Congregazioni che riguardano solo la vita interna della Chiesa, nella riforma di Sisto V se ne trovano due che riguardano materie soprattutto di indole culturale. Sono:

9. *Congregatio pro Universitate Studii Romani*: di nuova istituzione, deve occuparsi non solo degli studi teologici, ma anche giuridici e umanistici, nelle Università romane ed europee, nelle nazioni cattoliche;

10. *Congregatio pro Typographia Vaticana*: la tipografia, anche essa già fondata dallo stesso Papa Sisto, viene ora affidata alla cura dei cardinali per la stampa e la diffusione dei documenti più importanti della Chiesa, cioè della Bibbia nelle tre lingue (Latina, Greca, Ebraica), delle Decretali dei pontefici, dei documenti dei Concili generali, degli scritti dei Santi Padri e degli Scrittori ecclesiastici, nonché degli scritti principali che contengono la dottrina e la tradizione cattolica.

Poiché i papi avevano, nello Stato della Chiesa, anche la responsabilità per la vita civile e per il benessere temporale dei loro sudditi, le cinque rimanenti Congregazioni si occupavano precisamente di questo:

11. *Congregatio pro ubertate annonae Status Ecclesiastici*: deve occuparsi dell'approvvigionamento generale di Roma e di tutto lo Stato Pontificio, con un fondo speciale di 200.000 scudi di capitale permanente per i poveri e gli indigenti;

12. *Congregatio pro classe paranda et servanda ad Status Ecclesiastici defensionem*: sarebbe il ministero della marina militare pontificia per la difesa delle coste contro i pirati e per il salvacondotto dei pellegrini che giungono via mare;

13. *Congregatio pro Status Ecclesiastici gravaminibus sublevandis*: deve sorvegliare la riscossione delle tasse e decidere le controverse in materia, in via amministrativa;

14. *Congregatio pro viis, pontibus et aquis curandis*: sono previsti sei cardinali che devono curare le strade, i ponti e gli acquedotti;

15. *Congregatio pro consultationibus negotiorum Status Ecclesiastici*: questa Congregazione costituisce un'istanza di ricorso in via amministrativa per tutte le cause civili e penali dei cittadini dello Stato Pontificio²².

3.2. Le conseguenze della riforma sistina

Come già accennato, quella di Papa Sisto non fu una riforma integrale e generale della Curia, ma solo parziale, in quanto la sua Costituzione apostolica riguardava non solo organismi di nuova istituzione, ma anche organismi già esistenti che venivano modificati. Altre preesistenti istituzioni di Curia, che nella Costituzione non erano neppure citate, rimanevano in vita (come la Cancelleria, la Camera apostolica e la Dataria).

Papa Sisto, tuttavia, aveva certamente un progetto complessivo che si riassume nella volontà di rafforzare il potere papale. Le conseguenze storiche derivanti dall'approvazione del complesso della normativa sistina (cioè dei tre documenti approvati tra il 1586 e 1588), sono state sicuramente molto significative e durature.

Una prima conseguenza fu l'accentuarsi della crisi dell'istituzione concistoriale, una crisi peraltro già in atto da molto tempo. Il Concistoro, che a partire dall'XI secolo aveva sostituito i Sinodi romani e i Concili provinciali nel compito di assistere il pontefice nel governo della Chiesa, era andato poi perdendo d'importanza soprattutto durante il sec. XV. Infatti, man mano che l'autorità papale si affermava nella forma della monarchia assoluta, l'importanza del Concistoro era venuta scemando, anche se i Cardinali conservavano ancora un certo potere decisionale, almeno nelle questioni di maggiore importanza, non solo dottrinali, ma anche disciplinari. È naturalmente implausibile ritenere che nel Concistoro, nei secoli dall'XI al XIV, potesse realizzarsi una maggioranza che decidesse contro il parere del Papa, ma è anche ragionevole pensare che il Papa non decidesse una questione importante contro il parere espresso dal Concistoro. Ad ogni modo, è certo che, dopo le riforme sistine, la crisi del Concistoro divenne irreversibile, trasformandolo in un organismo poco più che cerimoniale. Si verificò, pertanto, il definitivo svuotamento delle funzioni e del peso politico del Concistoro, in quanto organo centrale di governo della Chiesa universale.

²² Cf A. STICKLER, «Le riforme della Curia», in *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, ed. P. A. Bonnet e C. Gullo, 7-9.

È vero che l'istituzione concistoriale aveva con il tempo mostrato alcuni svantaggi. La forma collegiale, infatti, in mancanza di consenso tra i Cardinali, rendeva necessario individuare soluzioni di compromesso, cosa che richiedeva tempo. Ciò comportava una certa lentezza nel processo decisionale, mentre dopo Trento — a causa della centralizzazione e della burocratizzazione della Chiesa volute dal Concilio — il Papato era di fronte a un forte aumento del numero e della complessità delle questioni da trattare.

La Cost. ap. *Immensa aeterni Dei*, che istituiva le 15 commissioni permanenti dette "Congregazioni", favoriva una maggiore celerità della "macchina" curiale. Al contempo, comportava una limitazione dei poteri del *plenum* del Concistoro, dividendo il Collegio cardinalizio in piccoli gruppi di cinque o sei porporati, molto più controllabili rispetto al Collegio pieno. Di conseguenza le competenze di ogni singolo cardinale restavano circoscritte a poche materie. Frazionando il Collegio e limitando le competenze di ciascun cardinale solo ad alcune determinate materie, il numero di questioni che potevano essere affrontate contemporaneamente era assai maggiore, ma, soprattutto, il Papa poteva esercitare maggiore autorità sul Sacro Collegio.

In seguito si aggiunse anche la tendenza di ogni singola Congregazione a "difendere" le proprie competenze rispetto ad eventuali sovrapposizioni da parte di altre, per cui erano gli stessi Cardinali di una Congregazione ad opporsi che le questioni fossero sottoposte all'intero collegio in Concistoro. A tale riguardo possono essere significativi due esempi, che riguardano aspetti fondamentali della vita ecclesiale e cioè le cause di beatificazione e canonizzazione e la definizione dell'ortodossia della fede. Nel primo caso la dichiarazione circa la santità di un Servo di Dio, che in antico spettava al Sacro Collegio, è divenuta con il tempo esclusivo appannaggio di una Congregazione specializzata, quella che oggi si chiama Dicastero per le cause dei santi, mentre al Concistoro è rimasta una funzione decorativa, di assistenza al Papa nel momento in cui questi annuncia l'approvazione da lui stesso concessa ai decreti di beatificazione e canonizzazione predisposti dal Dicastero.

L'altro esempio è quello che si riferisce alla definizione delle verità della fede cattolica, cosa che in antico era prerogativa dei Concili (ecumenici, provinciali) e dei sinodi. In questo caso le defi-

nizioni dottrinali, dopo Trento, divengono appannaggio esclusivo del Sant'Ufficio (che peraltro, fino a Paolo VI, è stato presieduto direttamente dal Papa).

Se da un lato la riforma sistina ebbe come conseguenza la perdita di potere decisionale da parte del Concistoro, per altro verso, una seconda conseguenza all'interno della Curia fu l'inizio sistematico delle Udienze private del Papa con i cardinali. Divenne pertanto maggiore la possibilità per il singolo Cardinale di influire sulle decisioni del Pontefice, nella misura in cui fosse legato a lui per parentela, per visione politica, per speciale sintonia o per interessi comuni. Ciò implicava, tra l'altro, la creazione nella Curia di tanti centri di potere quante erano le congregazioni più importanti. Ciascuna di queste congregazioni (Sant'Ufficio, Concistoriale, del Concilio ecc.) poteva, infatti, sia interloquire direttamente con il Papa per indirizzarne le scelte, sia attuare una silenziosa politica di opposizione. Nella storia successiva non sono mancati esempi di Congregazioni di rilievo che sono entrate in conflitto, sebbene non esplicito, con l'autorità papale.

È il caso di accennare che questa Curia policentrica ha accresciuto il proprio potere a causa di un altro processo storico, sviluppatosi nel tempo e oggi evidente, che è la centralizzazione del potere nella figura del Capo Dicastero. Da tempo, infatti, (marcatamente dall'entrata in vigore della *Pastor bonus*) le "congregazioni" hanno smesso di essere tali (cioè organismi dove i cardinali decidono insieme le questioni mediante il voto collegialmente espresso) per trasformarsi in istituzioni fortemente gerarchiche, nelle quali le decisioni dipendono sostanzialmente dal Capo Dicastero (salva naturalmente l'Autorità papale). Lo stesso valeva per tutti i Dicasteri, con qualche eccezione per i Tribunali. In questo senso, quanto prevede la nuova Costituzione di Papa Francesco, che attribuisce alle ex congregazioni il nome di "Dicastero", non fa che riconoscere anche legalmente la scomparsa della realtà "congregazionale" nel senso proprio del termine.

In conclusione sembra di poter dire che con la riforma di Sisto V — la cui applicazione spettò in particolare al successore non immediato, Clemente VIII Aldobrandini (1592-1605) — il governo centrale della Chiesa conosceva uno sviluppo simile a quello degli Stati europei del tempo, secondo il modello della "monarchia assoluta". In tale forma di governo il sovrano si serviva di una rete di funzionari da inviare nelle province del regno o dell'impero, per governare i sudditi. Allo

scopo era indispensabile dare vita ad una fitta rete burocratica che dal centro guidasse, sostenesse e controllasse i funzionari periferici. Anche nella Chiesa, non mancarono interpretazioni che di fatto equiparavano i vescovi a semplici funzionari papali, demandati a replicare nelle curie diocesane la stessa burocrazia centralizzata del governo centrale romano, seppure in dimensioni minori.

Forse questa "evoluzione" del potere papale era necessaria in quel frangente storico, affinché la Chiesa potesse fronteggiare i governi delle nazioni europee del tempo, nelle quali si affermava l'assolutismo, cosa che comportava anche la nascita di strutture di governo centralizzate e specializzate secondo materie e settori di competenza. E d'altra parte l'attuazione della Riforma cattolica, voluta dal Concilio di Trento, sembrava richiedere un governo centrale efficiente ed autorevole e la riforma sistina rispondeva a tale esigenza, mediante la creazione di una struttura burocratica ben articolata (la Curia Romana appunto) che veicolasse come una cinghia di trasmissione le decisioni pontificie dal centro verso la periferia.

4. LE RIFORME DEL XX SECOLO

4.1. Pio X e la Sapientissimo consiglio (1908)

L'assetto istituzionale del governo centrale della Chiesa voluto da Papa Sisto ha indubbiamente segnato la storia dei successivi tre secoli, nel senso che per quel lasso di tempo nessun pontefice volle mettere mano ad una sua riforma complessiva. Tuttavia sarebbe sbagliato pensare che nulla di nuovo sia successo nella Curia Romana fino al 1900.

A ben vedere, infatti, a partire dal 1592 e fino alla prima metà del XVIII secolo vennero create in maniera permanente almeno venticinque nuove congregazioni di cardinali, in seguito accorpate o soppresse; più molte altre istituite provvisoriamente per risolvere problemi particolari. Inoltre, alcune delle congregazioni create da Sisto V furono successivamente divise e poi (alcune almeno) riunificate.

Ad esempio: Clemente VIII istituì, nel 1599, una Congregazione *de Propaganda Fide* che però dopo alcuni anni di attività cessò di esistere. Fu Gregorio XV, con la Costituzione *Inscrutabili Divinae* del 22 giugno 1622, che eresse di nuovo, e stavolta definitivamente, la Congregazione, alla quale poco dopo Urbano VIII sottrasse le competenze sulle Chiese Orientali.

Il Papa più attivo nel riordino del governo centrale fu Benedetto XIV (il canonista Prospero Lambertini, 1740-1758), il quale intervenne nell'ordinamento della Curia con molti provvedimenti, soprattutto per mettere ordine nelle competenze dei Tribunali apostolici (Penitenzieria, Segnatura e Rota) ed in quelle della Dataria, nonché per riformare molte congregazioni (come quella del Concilio, dell'Indice, delle Indulgenze ecc.) o per crearne di nuove (ad esempio quella sulla promozione all'episcopato, quella sulla residenza dei vescovi e quella sull'economia).

Dopo la Rivoluzione francese, è degna di nota la creazione della *Congregatio super Negotiis extraordinariis Regni galliarum*, istituita da Pio VI nel 1793, da cui discenderà nella Costituzione piana la *Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari*, ora denominata nella PE: *Sezione per i Rapporti con gli Stati e le Organizzazioni Internazionali* della Segreteria di Stato.

Il XIX secolo portò a grandi cambiamenti nell'assetto istituzionale della Santa Sede. Con la formazione in Italia dello Stato unitario nel 1861, il Papa perdeva lo Stato pontificio. In seguito, con la breccia di Porta Pia e la presa di Roma nel 1870, terminava il governo pontificio anche sul Lazio e sull'Urbe. Venendo meno le competenze di governo sullo Stato della Chiesa, le conseguenze ricadono anche sulla Curia. Ad esempio, tanto la Rota romana, quanto la Segnatura e la Camera apostolica cessano ogni attività come tribunali civili dello Stato pontificio. In generale, poi come si è già detto, nella Curia le competenze ecclesiastiche e quelle civili erano ampiamente mescolate e, pertanto, con l'avvento del Regno d'Italia e la conseguente soppressione delle istituzioni civili pontificie, anche quelle curiali si trovarono davanti ad una realtà completamente mutata.

Un primo provvedimento provvisorio fu preso da Leone XIII, nel 1878, in riferimento al personale che precedentemente lavorava negli uffici delle amministrazioni papali soppresse a causa della *debellatio* dello Stato della Chiesa. Per evitare di licenziarli, tutti gli Officiali furono reimpiegati con il titolo di "aggiunti" negli altri organismi ancora attivi (cioè quelli che si occupavano solo di materie religiose). Appariva però evidente la necessità di adattare la Curia Romana alla nuova situazione che la perdita del potere temporale aveva creato. Ciò avvenne quasi quarant'anni dopo con la riforma di S. Pio X, che volle essere una ristrutturazione integrale dell'amministrazione centrale della Chiesa e che si può considerare l'atto di nascita della Curia moderna.

Gli studi compiuti pochi anni orsono, in occasione del centenario del Codice di Diritto canonico del 1917, hanno ribadito il nesso storico e forse anche causale tra i lavori per la preparazione del Codice e quelli per l'elaborazione della Costituzione piana. Infatti, nel corso della consultazione dell'episcopato mondiale in vista della preparazione del Codice (svoltasi negli anni 1903-1904), molti Vescovi chiesero anche di riformare le strutture della Curia e di internazionalizzare il suo personale²³.

Pio X (1903-1914) appena eletto si rende conto dell'urgente necessità di mettere mano ad una complessiva riforma della Curia, legata alla decisione di procedere alla codificazione del Diritto canonico²⁴. Il Papa interviene immediatamente sulla Curia con tre provvedimenti limitati (ricordati nel proemio della successiva Costituzione di riforma), quali il m.p. *Romanis pontificibus*, del 17 dicembre 1903, con il quale incorpora nella congregazione del S. Ufficio la congregazione per la nomina dei Vescovi in Italia (creata da Leone XIII); poi, con il m.p. *Quae in Ecclesiae bonum*, del 28 gennaio 1904, unisce la congregazione delle Indulgenze e delle Reliquie a quella dei Riti ed infine, con il m.p. *Sacrae congregationis super negotiis*, del 26 maggio 1906, abolisce due congregazioni rispettivamente competenti per la disciplina e per lo stato dei (religiosi) regolari, trasferendone le competenze alla congregazione dei vescovi e dei regolari.

Nel frattempo il Papa preme sulla Commissione cardinalizia per accelerare i lavori preparatori della riforma della Curia, affinché possa

²³ Fino al XIX secolo il personale ecclesiastico impiegato negli uffici della Curia Romana (ed a maggior ragione quello laico) era, in massima parte, originario degli Stati pontifici. La Curia, nei ruoli subordinati, non era composta da "italiani", ma da sudditi del Papa. Infatti, non era frequente che il Papa prendesse come suoi dipendenti i sudditi di altri sovrani della Penisola, ad esempio: del Regno delle Due Sicilie, del Regno di Sardegna, del Lombardo Veneto oppure, dopo il 1861, sudditi del Regno d'Italia, sorto a seguito dell'occupazione militare dei territori dello Stato della Chiesa. Medesimo ragionamento valeva per i sudditi di Francia, Spagna, Germania, Austria, Portogallo ecc.. D'altra parte, i sovrani degli altri Stati europei non avrebbero visto di buon occhio che dei propri sudditi entrassero a servizio del Papa di Roma, salvo che quelli non accettassero di farsi portatori dei rispettivi interessi nazionali. I sovrani erano interessati a vedere nominati non semplici minutanti di Curia, ma Vescovi a loro graditi e, soprattutto, i Cardinali da loro stessi indicati, che, troppo spesso, divenivano i c.d. "cardinali della Corona", servili esecutori delle direttive regie, dei quali il Papa poteva fidarsi a patto che non fossero in gioco gli interessi dei rispettivi sovrani. Al riguardo vedi, di prossima pubblicazione, S.F. AUMENTA, «La tutela».

²⁴ Cf G. FELICIANI, «La riforma».

essere presto approvata e sperimentata, per eventualmente inserirla nella versione definitiva nel Codice in preparazione, come scrive Pio X stesso nell'autografo: *Progetto di riordinamento delle Sacre Congregazioni Romane*, del novembre 1907²⁵. Della riforma egli ha in mente gli obiettivi e cioè: sopprimere le congregazioni che non hanno più ragione di esistere, riordinare le altre secondo un piano "semplice e razionale", riaffidare alle congregazioni solamente le loro attribuzioni amministrative, spostando quelle contenziose giudiziali ai tribunali ed in particolare alla Rota da rifondare. Tra i propositi del Papa vi è quello di imporre a tutti coloro che lavorano nella Curia un rigoroso segreto su tutte le questioni, il divieto di ricevere doni per le pratiche da trattare e la previsione di uno stipendio fisso, pagato dalla cassa della S. Sede.

Pio X promulga la Cost. ap. *Sapientis consilio* il 29 giugno 1908, disponendone l'entrata in vigore il 3 novembre successivo. Il proemio che occupa le prime pagine del testo illustra i motivi che hanno reso necessaria la riforma. Si considera il lungo tempo trascorso dalla Costituzione di Sisto V sulla medesima materia; si osserva che alcune congregazioni non hanno più lavoro mentre altre sono oberate; si prende atto del fatto che, con il passar del tempo, le competenze delle singole congregazioni non sono più ben chiare e pertanto molti lamentano sovrapposizioni di competenze e si trae la conclusione che la riforma totale della Curia si è resa improcrastinabile.

La *Sapientis consilio* è divisa in tre parti: la prima parte è dedicata alle *Sacrae Congregationes*, la seconda ai *Tribunalia*, la terza agli *Officia*. La prima parte enumera e descrive le competenze delle congregazioni, che sono undici: Congregazione del Sant'Ufficio, Concistoriale, Disciplina dei Sacramenti, del Concilio, dei Religiosi, *Propaganda Fide*, dell'Indice, dei Sacri Riti, del Cerimoniale, per i Negozi ecclesiastici straordinari, degli Studi.

La seconda parte tratta dei Tribunali: la Sacra Penitenzieria, la Sacra romana Rota e la Segnatura apostolica. La terza parte tratta degli Uffici: la Cancelleria apostolica, la Dataria apostolica, la Camera apostolica, la Segreteria di Stato, la Segreteria dei brevi ai Principi e delle lettere latine. Di ogni organismo vengono specificate le competenze. La Costituzione si conclude con l'enunciazione di un solenne principio che vale per tutti e cioè che nulla si faccia in Curia di "grave e straordinario" senza che sia stato prima comunicato al Pontefice.

²⁵ Il testo è pubblicato in G. FERRETTO, «La riforma del b. Pio X».

Il testo della Costituzione è piuttosto breve, semplice e chiaro, con molti elementi di novità. In primo luogo la riforma piana intende delimitare con chiarezza il proprio oggetto. Non era infatti scontato, fino a quel momento, che cosa fosse la Curia Romana. Invece il testo già nel prologo precisa che le Congregazioni, i Tribunali e gli Uffici: «*quae Romanam Curiam componunt [...] non alia sint, praeter consueta sacra Concistoria, quae praesenti Constitutione decernuntur*». Dunque il sistema è, per così dire, "chiuso": solo gli organismi qui elencati fanno parte della Curia Romana. Caso mai non fosse stato chiaro, la Costituzione si conclude ribadendo: «*Itaque Congregationes, Tribunalia, Officia, quae diximus, posthac Romanam Curiam constituent*». In tal modo abbiamo per la prima volta una precisa delimitazione della Curia Romana, cosa che certamente contribuiva alla certezza giuridica e rappresentava un elemento di grande novità rispetto al passato.

A tale proposito, di non secondaria importanza è l'abolizione nella *Sapientis consilio* della Congregazione della visita apostolica dell'Urbe (istituita da Clemente VIII nel 1570 e riformata da Pio IX nel 1847) sostituita da una Commissione presso il Vicariato dell'Urbe, presumibilmente con il compito di preparare la riforma definitiva dell'amministrazione del Vicariato, che Pio X porterà a compimento con la Costituzione apostolica *Etsi nos*, del 1° gennaio 1912²⁶. Si tratta di un primo passo nella distinzione tra governo centrale della Chiesa e governo della Diocesi di Roma, che troverà compimento nella definitiva separazione tra Curia Romana e Vicariato di Roma, attuata dopo il Concilio Vaticano II.

Inoltre, per la prima volta, con la *Sapientis consilio* tutta l'attività della Curia è disciplinata in modo uniforme, anche per quanto riguarda il personale. Le competenze tra i vari organismi vengono attribuite in modo nuovo, stabilendo il principio che per ciascuna materia vi debba essere una sola istituzione competente. Sono rifondati sia la Segnatura che la Rota, affidando ai tribunali le competenze giudiziarie e lasciando alle congregazioni quelle amministrative. Tale distinzione non si è potuta perfezionare fino ad oggi, in quanto negli organi capitali che governano la Chiesa non vi è separazione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario, ma solo una certa "distinzione" (cf can. 135 CIC). In conclusione si può dire che la Curia Romana nel senso attuale, cioè l'istituzione come noi la conosciamo, deve molto alla *Sapientis consilio*.

²⁶ AAS 4 (1912) 5-22.

Il tema della Curia viene trattato anche nel Codice di diritto canonico del 1917. Tuttavia nei cann. 242-264 del CIC 1917 non ci sono molte novità rispetto alla *Sapientis*. Fanno eccezione i cambiamenti introdotti da Benedetto XV (1914-1922) con il m.p. *Seminaria clericorum*, del 4 novembre 1915, che istituisce la congregazione dei seminari e delle università (cf can. 256 CIC 1917); il m.p. *Alloquentes*, del 25 marzo 1917, che abolisce la congregazione dell'Indice unendola al Sant'Ufficio e trasferisce le competenze sulle Indulgenze, fino ad allora del Sant'Ufficio, alla Penitenzieria apostolica (cf can. 247 e 258 §2 CIC 1917); e con il m.p. *Dei providentis*, del 1° maggio 1917, che istituisce la congregazione per la Chiesa orientale (cf can. 257 CIC 1917).

In seguito, a parte poche successive modifiche (ad es.: Pio XI con il m.p. *Sancta Dei Ecclesia*, del 25 marzo 1938, relativo al governo delle Chiese di Rito orientale e qualche mutamento di competenze tra le congregazioni), non ci furono cambiamenti fino al Concilio Vaticano II e alla conseguente riforma di Paolo VI. Non che non ci fossero discussioni circa le opportune modifiche da portare al funzionamento della Curia. A tale proposito recenti studi hanno analizzato alcuni documenti, che vanno da un *pamphlet* anonimo del 1931, fino al memoriale di Mons. Costantini del 1939. Lo stesso Pio XII, dopo il 1948, fece fare un sondaggio nell'episcopato circa l'opportunità di riprendere il Concilio vaticano interrotto nel 1870. Tuttavia, poiché quelle discussioni ed ipotesi non ebbero esito sul piano legislativo esse esulano da questa sintetica trattazione.

4.2. Il dopo Concilio e Paolo VI: la Regimini Ecclesiae universae (1967)

Al Concilio Vaticano II si parlò anche della riforma del governo centrale della Chiesa. Il Decreto *Christus Dominus*, del 28 ottobre 1965, ai nn. 8-10 si occupa della Curia Romana richiamandone l'importanza e sostenendo l'opportunità di darle un nuovo assetto organizzativo. In particolare al n. 9 si legge:

Ora i Padri del Sacrosanto Concilio esprimono il desiderio che a questi Dicasteri [della Curia Romana], che senza dubbio hanno dato finora un prezioso aiuto al Romano Pontefice e ai Pastori della Chiesa, sia dato un nuovo ordinamento, maggiormente conforme alle necessità dei tempi, delle regioni e dei riti, specialmente per quanto riguarda il loro numero, la loro denominazione, le loro competenze, la loro prassi e il coordinamento del loro lavoro.

Nelle note al Decreto si trova il richiamo alla *Allocuzione* di Paolo VI alla Curia Romana, del 21 settembre 1963: un testo di grande profondità spirituale, nel quale il Papa annunciava alla Curia stessa la prossima riforma, presentandone lo spirito ed anticipandone alcuni contenuti, quali, ad esempio, l'internazionalizzazione del personale e l'affidamento ai Vescovi diocesani di molte competenze delle congregazioni romane.

Al n. 10 del medesimo Decreto i Padri conciliari esprimono alcuni desideri e cioè che: 1° «i Membri, gli Officiali e i Consultori dei Dicasteri siano scelti in più larga misura dalle diverse regioni della Chiesa», come pure i Legati pontifici; 2° che tra i Membri dei Dicasteri ci siano anche dei Vescovi, soprattutto diocesani; 3° che nel lavoro dei Dicasteri si senta maggiormente il parere dei laici.

Già con il m.p. *Pro comperto sane*, del 6 agosto 1967, Paolo VI, in ossequio al citato Decreto conciliare e anticipando di pochi giorni l'emanazione della riforma, aveva deciso che potessero essere Membri della Curia Romana, oltre ai Cardinali, anche alcuni Vescovi diocesani che prendessero parte alle riunioni Plenarie delle Congregazioni «in quanto la loro diretta esperienza pastorale poteva essere di grande utilità per informare il Pontefice delle necessità del mondo cattolico»²⁷.

La Cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae* di Paolo VI, del 15 agosto 1967 (in seguito: *REU*), che entra in vigore il 1° gennaio 1968, è la riforma che applica alla Curia Romana le indicazioni del Concilio Vaticano II. Le novità della legislazione paolina sono numerose e significative e sono tutte segnalate già nella *Introduzione* della Costituzione apostolica. Esse sono:

- a) la presenza dei Vescovi diocesani quali Membri delle Congregazioni;
- b) il coordinamento del lavoro dei Dicasteri per mezzo di frequenti riunioni periodiche interdicasteriali, sia tra i Capi Dicastero interessati da materie di mista competenza, sia tra i Capi Dicastero convocati e coordinati dal Segretario di Stato (nn. 13-18);
- c) l'internazionalizzazione del personale di Curia;
- d) le nomine temporanee, per favorire l'avvicendamento del personale direttivo di Curia (solo per 5 anni, salvo proroga papale);
- e) la cessazione dall'ufficio dei Capi Dicastero alla morte del Papa;
- f) la presenza dei fedeli laici in qualità di Membri dei Dicasteri;

²⁷ V. DEL GIUDICE, *Nozioni di Diritto canonico*, 199.

- g) l'estensione della competenza della Rota romana a tutte le cause di nullità matrimoniale deferite alla S. Sede;
- h) l'istituzione della Seconda sezione (c.d. *Sectio altera*) della Segnatura apostolica per i ricorsi contenzioso-amministrativi a tutela dei diritti soggettivi dei fedeli contro gli atti di potestà amministrativa dei Superiori ecclesiastici;
- i) la creazione dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, per l'amministrazione dei beni mobili e immobili della S. Sede;
- l) tra le innovazioni più significative, vi è infine la creazione della Prefettura per gli Affari Economici della Sede Apostolica, con il compito di controllare le spese ed i bilanci della Curia e di altri organismi controllati, compresa espressamente l'amministrazione dello Stato della Città del Vaticano.

- Inoltre la *REU* istituisce nuovi Consigli e Segretariati con la funzione di promuovere la pastorale di particolari settori. La Congregazione per le Chiese orientali assume vita propria staccandosi definitivamente da *Propaganda Fide* (un processo già iniziato col *CIC* del 1917). Dopo una Parte I, che la *REU* dedica alle Norme generali (nn. 1-18), la struttura della Curia in definitiva risultava così composta:
- dalla Segreteria di Stato *seu Papalis* e dal Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa (al posto della Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari), affidati alla comune guida del Cardinale Segretario di Stato (Parte II, nn. 19-28);
- da dieci Sacre Congregazioni (saranno poi nove quando dopo pochi mesi verranno unite la C. dei Riti con quella dei Sacramenti) (Parte III, nn. 29-91);
- da tre Segretariati: per l'unità dei cristiani; per i non cristiani; per i non credenti (Parte IV, nn. 92-102);
- da diversi enti con varie strutture e finalità (es.: Consiglio dei Laici e Pontificia Commissione *De Iustitia et pace*) (Parte V, n. 103);
- dai 3 Tribunali apostolici (Supremo tribunale della Segnatura Apostolica, Sacra Rota Romana e Sacra Penitenzieria Apostolica) (Parte VI, nn. 104-113);
- dagli Uffici: Cancelleria, Prefettura degli affari economici, Camera apostolica, APSA, Prefettura del Palazzo apostolico, Ufficio statistico (Parte VII, nn. 114-131);

l'Appendice dei nn. 132-134 tratta della Fabbrica di S. Pietro, della Biblioteca Apostolica, dell'Archivio, della Tipografia, dell'Elemosineria e di altre istituzioni vaticane.

Chiudono la *REU* alcune norme generali, in particolare viene ribadito quanto già prescritto dalla *Sapienti consilio* circa la necessità di sottoporre previamente al pontefice qualunque faccenda "grave e straordinaria" che debba essere trattata in Curia (nn. 135-136).

Va qui segnalato che la *REU*, utilizzando il termine "Dicastero" (che era stato usato dal Concilio nel Decreto *Christus Dominus*), lo riferisce alle Congregazioni, Tribunali ed Uffici, in quanto Dicasteri principali; mentre né la Segreteria di Stato, né i Segretariati sono chiamati "Dicasteri". Solo delle Congregazioni, inoltre, si dice che sono giuridicamente pari tra loro (art. 1 §2). Il motivo appare legato al potere giuridico che le Congregazioni esercitano, a differenza degli organismi che non sono dotati di potestà esecutiva. La *PB* estenderà poi la definizione di "Dicasteri" a quasi tutti gli organismi di Curia (esclusi cioè la Prefettura della Casa pontificia e l'Ufficio delle celebrazioni liturgiche), prevedendo inoltre la parità giuridica dei Dicasteri tra loro (*PB* art. 2 §1-2).

Una considerazione finale sulla *REU* riguarda il ruolo e le competenze attribuite alla Segreteria di Stato. A tale riguardo viene spesso citato il passo di un Autore, il quale nel suo fondamentale trattato storico-giuridico scrive a riguardo della Segreteria di Stato che: «dall'ultimo posto occupato [...] si è vista d'un tratto collocata in testa a tutti i Dicasteri ecclesiastici grazie alla riforma generale della Curia Romana attuata da Paolo VI»²⁸. Questa affermazione viene a volte utilizzata per attribuire a Paolo VI (che della *Pars altera* per gli affari ordinari della Segreteria di Stato era stato il superiore, in qualità di "Sostituto") la responsabilità di aver dato "troppo potere" alla Segreteria di Stato, a discapito di altri Dicasteri. Tuttavia, questa velata critica non sembra avere un sufficiente fondamento normativo, in quanto non si trova nella *REU* alcuna norma che dia alla Segreteria di Stato dei super-poteri rispetto ai Dicasteri. D'altra parte, è vero che nella *REU* c'è una valorizzazione del ruolo della Segreteria di Stato, attestato, ad es., dallo spostamento degli articoli che riguardano la Segreteria: essa nella *Sapienti consilio* era il 4° ufficio del Titolo III, mentre nella *REU* è all'inizio, con un Titolo a parte (il II; artt. 19-25)

²⁸ N. DEL RE, *La Curia Romana*, 75.

prima delle Congregazioni. Se ciò è indicativo dell'importanza che la *REU* attribuisce alla *Secretaria Status seu Papalis*, va detto, però, che, già nella *Sapienti consilio* la Segreteria di Stato non era certamente all'ultimo posto: infatti, la sua Prima Parte svolgeva importanti compiti legati alla Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari (compiti confermati nel can. 263 del *CIC* 1917). Inoltre il fatto che il "supremo moderatore" dell'intera Segreteria di Stato piana fosse il Segretario di Stato in persona è comunque indice non trascurabile della sua importanza²⁹.

Si osservi, infine, che nella *REU* la Segreteria di Stato non è mai definita un Dicastero (né nella Introduzione, né nell'articolato)³⁰; essa piuttosto sta a fianco del Papa nel rapporto con la Curia (Congregazioni, Tribunali, Uffici e Segretariati, cf art. 1 §1 insieme all'art. 19 §1). Dunque l'importanza della Segreteria di Stato consisteva precisamente nell'essere lo strumento a diretto ed immediato servizio del Pontefice, come recita l'art. 21: «*Ad Secretariam Status seu Papalem pertinet omnia expedire quae Summus Pontifex eidem commiserit*»³¹. Paolo VI, che conosceva bene la Curia, una volta eletto Papa volle fornirsi di uno strumento di governo adeguato, al suo diretto ed immediato servizio, avendo colto l'esigenza che il governo del Papa potesse contare su un coordinamento efficace e permanente³².

4.3. Giovanni Paolo II e la *Pastor bonus* (1988)

Cinque anni dopo la promulgazione della *REU*, Paolo VI incaricò una commissione, presieduta da un cardinale, di studiare le eventuali

²⁹ La seconda autorità della Segreteria di Stato era il Segretario della congregazione preposta agli affari straordinari e la terza era il sostituto per gli affari ordinari (cf *Sapienti consilio*, III, 4°).

³⁰ In seguito, sarà la *Pastor bonus* (art. 2 §§1-2) a modificare questa situazione, facendo della Segreteria di Stato un Dicastero giuridicamente pari agli altri.

³¹ È significativo che, nella *REU*, la Segreteria di Stato (essendo ora separata dal Sacro Consiglio per gli Affari pubblici) aggiunga il nome di "Segreteria papale" (*Secretaria Status seu papalis*) in quanto essa derivava la propria importanza dal fatto di essere l'organo a diretta disposizione del Pontefice per coordinarne l'attività di governo e trasmettere le sue decisioni.

³² Esigenza, del resto, avvertita in precedenza anche da Pio XII, il quale, alla morte del Card. Maglione, a partire dall'agosto del 1944 e per 14 anni, si astenne dal nominare un nuovo Segretario di Stato, assumendo personalmente tale ruolo di coordinamento.

riforme da apportare alla struttura curiale. La commissione lavorò, non senza interruzioni, fino alla morte di Papa Montini. Appena eletto, il nuovo pontefice volle riprendere il disegno di rivedere la normativa riguardante la Curia, di pari passo con l'elaborazione del nuovo Codice di Diritto canonico.

Giovanni Paolo II, nella *Introduzione* alla Costituzione apostolica che porta la sua firma, descrive così l'*iter* preparatorio. Due Concistori generali furono dedicati a raccogliere i pareri dei cardinali circa una possibile riforma, una consultazione generale di tutti i Dicasteri di Curia e la creazione di una commissione che in due anni elaborò un primo schema della nuova legislazione. Ulteriori consultazioni allargate alla Conferenze episcopali, quindi un nuovo schema fu sottoposto alla plenaria dei Cardinali del 1985 e al Sinodo straordinario dei vescovi nel medesimo anno. Una commissione cardinalizia appositamente istituita preparò un nuovo Schema che, ancora emendato e corretto, fu infine sottoposto al Papa.

La Cost. ap. *Pastor bonus*, del 28 giugno 1988, entrò in vigore il 1° marzo seguente. Vi era innanzitutto una lunga *Introduzione* (nn. 1-14) che conteneva i principi teologici fondamentali sulla Curia Romana ed una sua breve storia. Erano quindi elencati i motivi che avevano spinto il Legislatore a promulgare la nuova legge, che si possono sintetizzare nel desiderio di adattare le strutture curiali ai documenti conciliari ed al nuovo Codice di diritto canonico, facendo in modo di rendere gli antichi Dicasteri più idonei a raggiungere i fini per i quali erano stati creati molti secoli prima, conformandoli alle necessità dei tempi moderni.

Vi era poi una Prima Parte, che era quella delle *Norme generali*, contenenti la normativa comune alla Curia (artt. 1-38). Nella Seconda Parte si trovavano le norme sui singoli Dicasteri: la Segreteria di Stato, artt. 39-47; le Congregazioni, artt. 48-116; i Tribunali, artt. 117-130; i Pontifici Consigli, artt. 131-170; gli Uffici, artt. 171-179. Quindi gli altri organismi, detti Istituti dall'art. 2 §3 (artt. 180-182); poi gli avvocati (artt. 183-185); per finire con le istituzioni collegate con la Santa Sede (artt. 186-193).

Infine la Costituzione conteneva due Allegati (*Adnexa*): il primo sul significato pastorale della visita dei Vescovi *ad limina Apostolorum*; il secondo sulla Sede Apostolica come comunità di lavoro, che trattava dei collaboratori che prestano la propria opera per la Santa Sede.

Il principio ispiratore fondamentale della riforma è messo in luce da Giovanni Paolo II già nel titolo: è la pastoralità o, meglio, l'esercizio del servizio pastorale che il Signore ha affidato a Pietro. Questo ministero (o diaconia) di Pietro ha come scopo di instaurare e accrescere la comunione ecclesiale (*Introd.*, 1). «In base alla comunione — dice *Introd.*, 2 — si spiega anche la struttura gerarchica della Chiesa, che è simultaneamente collegiale e primaziale».

Di conseguenza, il ministero petrino è un servizio alla comunione: per questo il Papa, nel corso dei secoli, si è dato cura anche dei problemi delle Chiese particolari (*Introd.*, 2). L'esistenza della Curia Romana si giustifica pertanto come aiuto a tale ministero: «la Curia Romana è sorta per un solo fine: rendere sempre più efficace l'esercizio dell'ufficio universale di pastore della Chiesa che Cristo stesso ha affidato a Pietro e ai suoi successori e che di volta in volta è cresciuto a dimensioni sempre più vaste» (*Introd.*, 3).

Da qui discendono le quattro caratteristiche della Curia:

1°) l'ecclesialità: «è evidente — scrive *Introd.*, 7 — che il compito della Curia Romana, sebbene essa non faccia parte della costituzione essenziale, voluta da Dio, della Chiesa, ha tuttavia un carattere veramente ecclesiale poiché trae dal pastore della Chiesa universale [il Papa] la propria esistenza e competenza. In effetti essa intanto vive ed opera in quanto è in relazione con il ministero petrino e su di esso si fonda»;

2°) la ministerialità: «si indica [con questo termine] in modo evidente l'indole strumentale della Curia, descritta in un certo senso come uno strumento nelle mani del Papa, talché essa non ha alcuna autorità, né alcun potere all'infuori di quelli che riceve dal supremo pastore [cioè dal Papa]»; pertanto la Curia può «offrire al Papa un aiuto tanto più valido ed efficace quanto più si sforza di essere più conforme e fedele alla di lui volontà» (*Introd.*, 7);

3°) la vicarietà: in quanto la Curia «non agisce per proprio diritto, né per propria iniziativa: infatti esercita la potestà ricevuta dal Papa [...] la sua ragion d'essere è quella di esprimere e di manifestare la fedele interpretazione e consonanza, anzi l'identità con quella volontà medesima»; e ancora: «la pienezza di questa potestà risiede nel Capo, cioè nella persona del Vicario di Cristo,

il quale l'attribuisce ai Dicasteri di Curia secondo la competenza e l'ambito di ciascuno» (*Introd.*, 8);

4°) la collegialità: la *PB* è particolarmente interessata a mettere in luce come non esista contraddizione tra l'istituzione curiale ed il principio della collegialità episcopale. A questo proposito si cita il Decreto conciliare *Christus Dominus* n. 9: «Nell'esercizio della sua suprema, piena ed immediata potestà sopra la Chiesa, il Romano Pontefice si avvale dei Dicasteri della Curia Romana, che perciò adempiono il loro compito nel nome e nell'autorità di lui, a vantaggio delle Chiese e al servizio dei sacri pastori». Su questo si tornerà a proposito della riforma di Papa Francesco.

Pertanto l'azione della Curia non può prescindere dal riferimento al ministero dei Vescovi, sia in quanto membri del Collegio episcopale che governa la Chiesa Universale, *cum Petro* e *sub Petro*, sia in quanto pastori delle rispettive Chiese particolari. Per tale motivo «è *impensabile*» che la Curia ostacoli o condizioni, a mo' di diaframma, i contatti personali tra il Papa e i Vescovi (*Introd.*, 8).

A riprova di ciò, *PB* sviluppa accuratamente il tema del legame tra la Curia ed i Vescovi. Nella *Introduzione*, al n. 9 sono elencati i motivi che dimostrano che la Curia attua il principio della collegialità episcopale: a) perché essa è connessa al ministero del Capo del Collegio apostolico; b) perché i Vescovi sono i primi fruitori del lavoro della Curia; c) perché è composta da tutti i Cardinali, che per definizione sono clero della Chiesa di Roma; d) perché i responsabili dei Dicasteri sono Vescovi; e) perché molti Vescovi diocesani sono anche Membri dei Dicasteri.

Si osservi, inoltre, che il principio della collegialità episcopale, da intendersi non in senso strettamente giuridico, ma come stile ecclesiale (chiamato *affectus collegialis* da *Introd.*, 9), si esprime in Curia attraverso le riunioni dei Capi Dicastero.

In definitiva si deve dire che la collegialità episcopale è fortemente sottolineata dalla *PB*, in continuità con la centralità che il Concilio attribuisce al ministero episcopale. Così, infine, anche nella parte che la *PB* dedica alle visite *ad limina Apostolorum* (cf *Annesso I*) si ribadisce quella "nota di collegialità" che è propria della Curia e la si mette in connessione con le visite dei Vescovi al Papa (cf *Introd.*, 10).

Detto dei principi ispiratori, facciamo qualche osservazione circa le strutture istituzionali. Generalmente si ritiene che la struttura curiale

della *PB* rimase sostanzialmente identica a quella della *REU*. Tuttavia, vanno segnalate alcune novità introdotte dalla riforma di Giovanni Paolo II. Tra esse ricordiamo: la classificazione in cinque categorie dei Dicasteri di Curia: la Segreteria di Stato, le 9 Congregazioni, i 3 Tribunali, i nuovi 12 Pontifici Consigli e i 3 Uffici; la creazione del Consiglio di cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede (c.d. Consiglio dei 15); l'unificazione della Segreteria di Stato, benché distinta in due sezioni: Affari Generali (detta Prima Sezione) e Rapporti con gli Stati (detta Seconda Sezione, che corrisponde al precedente Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa).

Oltre a queste innovazioni che riguardano le strutture, per valutare la specificità della riforma di Giovanni Paolo II è necessario tener conto del mutato perimetro della struttura curiale. Infatti una delle novità della *PB* deriva dal fatto che essa deve prendere atto (almeno implicitamente) che il quadro generale delle competenze della Curia Romana era profondamente cambiato rispetto al 1967, essendo stato ampiamente ridimensionato da precedenti decisioni pontificie.

Il primo ridimensionamento discende dall'aver separato in maniera definitiva le competenze della Curia da quelle relative al governo della diocesi di Roma. Già Paolo II (1464-1471) aveva dettato norme per l'ufficio di Vicario di Roma (poi elevato a dignità cardinalizia da Paolo IV nel 1558). Come si è detto sopra, sia Clemente VIII che Pio IX avevano stabilito norme circa il vicariato di Roma. In tempi più recenti (dopo aver abolito con la *Sapientis consilio* la congregazione della visita dell'Urbe) era stato Pio X a regolare la struttura del Vicariato di Roma con la Cost. ap. *Etsi Nos*, del 1° gennaio 1912. Tuttavia, fino a Paolo VI il Vicariato dell'Urbe era ancora regolato da quelle norme, nelle quali erano evidenti i legami con la Curia Romana, mediante frequenti richiami alla disciplina della *Sapientis*, applicabile anche agli uffici del Vicariato. Dopo il Concilio, incominciò a farsi maggiormente strada l'idea della diocesanità di Roma, cioè l'idea che Roma non è solo la sede del Papa, ma che è anche una diocesi come ogni altra diocesi del mondo. Ciò avvenne in particolare grazie al cardinale Ugo Poletti, Vicario generale dal 1972 per quasi 20 anni. Il processo legislativo che adeguava le norme alla nuova realtà ecclesiale fu portato decisamente avanti da Paolo VI, con la Cost. ap. *Vicariae Potestatis*, del 6 gennaio 1977, che ha affidato al Card. Vicario di Roma la piena responsabilità di gestire gli affari della chiesa romana, per mezzo degli uffici del Vi-

cariato che hanno sede a San Giovanni in Laterano. La definitiva separazione tra le strutture del governo centrale e quelle del governo della diocesi fu conclusa poi da Giovanni Paolo II, con la Cost. ap. *Ecclesia in Urbe*, del 1° gennaio 1998. Con ciò, i contatti diretti tra il Vescovo di Roma e il suo Vicario Generale — non più mediati dalla Curia — sono divenuti la regola. È vero che permangono alcune competenze marginali, che restano oggi in capo alla Sezione degli Affari Generali della Segreteria di Stato, ma in genere si tratta di una cooperazione puramente strumentale (v.g.: sottoporre alla approvazione del Santo Padre la nomina dei parroci romani, che di fatto è curata totalmente dal Cardinal Vicario). La *PB* ha preso atto del nuovo quadro normativo, omettendo qualsiasi riferimento al Vicariato dell'Urbe.

Il secondo ridimensionamento del perimetro curiale, concerne l'evoluzione normativa per quanto attiene al governo dello Stato della Città del Vaticano. Si può ricordare, a questo riguardo, che la *REU* prevedeva all'art. 25 che il Governatore dello SCV (che era un laico) rispondesse del proprio operato al Segretario di Stato: detta norma non è più presente nella *PB*. Il fatto che la *PB* non abbia previsto un raccordo tra la Curia e il Governo dello Stato ha comportato conseguenze pratiche di assoluto rilievo, soprattutto perché lo Stato, con il tempo, è andato sempre più organizzandosi come ente a sé stante. Anche la Legge fondamentale dello SCV del 2000, la quale stabilisce, tra l'altro, che il Presidente del Governatorato (che gestisce il potere esecutivo) sia a capo anche della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano (che ha il potere legislativo), ha contribuito a sancire la creazione di due centri decisionali di fatto separati, nella gestione rispettivamente della Curia e dello Stato, anche se entrambi fanno ovviamente riferimento al Romano Pontefice. Finora rimane ancora una riserva assoluta di competenza alla Segreteria di Stato per quanto riguarda i rapporti internazionali dello SCV, riserva che andrebbe messa al riparo da probabili erosioni³³.

Infatti, appare chiara la natura strumentale dello SCV rispetto alla missione ecclesiale. Il governo del Papa sul piccolo Stato creato con il Trattato lateranense del 1929 non può avere altro obiettivo da perseguire che la difesa della libertà della Chiesa e della sua missione.

³³ A tale riguardo, ad esempio, il Bollettino della Sala Stampa della S. Sede, il 14 febbraio 2013, ha annunciato la firma di un Protocollo d'intesa tra il Governatorato dello SCV e il Ministero per i Beni e le attività culturali della Repubblica Italiana.

Infatti, pur essendo dotato di un territorio, questo è talmente esiguo che non può contenere neppure tutte le strutture necessarie al governo della Chiesa universale, ma — al massimo — quelle dello Stato medesimo. La sua popolazione è costituita solo da funzionari ecclesiastici o civili, che sono al servizio della Curia o del Governatorato dello Stato. Le finalità dello Stato, inoltre, non sono quelle di garantire il benessere o la sicurezza dei suoi cittadini, ma di proteggere e garantire la missione della Chiesa cattolica rispetto ad ogni ingerenza. Per tutto ciò, andrebbe ripensato il collegamento tra la Curia Romana e il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, che la *PB*, purtroppo, non aveva più previsto³⁴.

5. IL PROCESSO DI RIFORMA DI PAPA FRANCESCO.

Quando l'11 febbraio 2013 Benedetto XVI comunicò ai Cardinali riuniti in Concistoro la sua decisione di rinunciare al ministero petrino, divenendo così uno dei pochissimi papi ad aver dato le dimissioni in venti secoli di storia del Papato, ciò che veniva percepito da molti fedeli, al di là della costernazione e della sorpresa per l'inattesa notizia, era la sensazione che molte cose stessero per cambiare nella Chiesa. Eletto il 13 marzo seguente, Papa Francesco, fin dall'inizio del suo pontificato, ha parlato apertamente della necessità di procedere a dei cambiamenti nella Curia Romana. Il comunicato della Segreteria di Stato, datato 13 aprile 2013, riferiva che: «Il Santo Padre Francesco, riprendendo un suggerimento emerso nel corso delle Congregazioni generali precedenti il Conclave, ha costituito un gruppo di Cardinali per consigliarlo nel governo della Chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione apostolica *Pastor bonus* sulla Curia Romana».

L'istituzione del Consiglio dei Cardinali (il cosiddetto "C8", diventato "C9" a partire dal 1° luglio 2014, essendo stato allargato al Cardinale Segretario di Stato) era stato il primo passo nel cammino verso la riforma della Curia Romana. L'intendimento con il quale il Santo Padre aveva creato questo gruppo veniva poi ribadito nel Chirografo che lo istituiva formalmente come "Consiglio", datato 28 settembre e pubblicato il 30 settembre 2013, cioè appena prima della riunione inaugurale del Consiglio medesimo, il 1° ottobre seguente.

³⁴ L'osservazione vale anche nei confronti della *PE*, che non dice nulla al riguardo.

Si legge nel Chirografo:

Tra i suggerimenti emersi nel corso delle Congregazioni generali dei Cardinali precedenti al Conclave, figurava la convenienza di istituire un ristretto gruppo di membri dell'Episcopato, provenienti dalle diverse parti del mondo, che il Santo Padre potesse consultare, singolarmente o in forma collettiva, su questioni particolari [...] Ora, dopo matura riflessione, ritengo opportuno che tale gruppo, mediante il presente Chirografo, sia istituito come un «Consiglio di Cardinali», con il compito di aiutarmi nel governo della Chiesa universale e di studiare un progetto di revisione della Costituzione apostolica *Pastor bonus* sulla Curia Romana.

Si noti che qui si parla di «revisione della *Pastor bonus*», forse ritenendo sufficiente qualche semplice ritocco alla legge vigente (una «revisione» appunto). In seguito, invece, la prospettiva si allargherà verso la «riforma» della Curia Romana, ritenendosi più opportuno un intervento complessivo.

Secondo il Card. Marcello Semeraro, che è stato Segretario del Consiglio dei Cardinali fino al novembre 2020, nell'estate del 2013 il Card. Giuseppe Bertello, allora Presidente del Governatorato, ricevette dal Papa l'incarico di raccogliere pareri e suggerimenti circa la riforma della Curia, sia presso i Capi Dicastero che presso esperti della materia³⁵. Durante le riunioni del 10 settembre 2013 e del 21 novembre 2014, i Capi Dicastero discussero del tema; successivamente, nell'autunno 2014 fu richiesto il parere dei Capi Dicastero su alcuni temi specifici. Già in questa prima fase erano arrivate al Segretario del Consiglio centinaia di proposte, sia spontanee, sia da parte di persone che erano state richieste di un parere.

Nel Concistoro straordinario del 12-13 febbraio 2015 veniva presentato dal Segretario del Consiglio dei Cardinali un documento apparso parzialmente in internet, diviso in 13 punti che trattavano della natura, funzione e struttura della Curia, della necessità di semplificare e razionalizzare la medesima, della Segreteria di Stato o Papale, dello stile sinodale, del personale della Curia ed infine della procedura da usare per procedere alla stesura della nuova Costituzione.

Parallelamente continuava il lavoro del Consiglio dei Cardinali. Le riunioni del Consiglio si sono tenute in media una ogni due

³⁵ Cf M. SEMERARO, «La riforma di papa Francesco», 433-441.

mesi, a partire dall'ottobre 2013. Nelle diverse sessioni i Cardinali insieme al Papa hanno esaminato sistematicamente tutti i Dicasteri della Curia, iniziando dalla Segreteria di Stato (ciò avvenne nei giorni 12-14 settembre 2016) e poi le Congregazioni, i Tribunali e gli Uffici. Man mano ha preso corpo una prima bozza, che aveva come titolo *Vi ho dato l'esempio*. Nell'aprile 2019 è venuta alla luce una seconda bozza con il titolo attuale: *Praedicate evangelium* già in latino (benché la lingua di lavoro delle bozze sia sempre rimasta l'italiano). Quella bozza è stata sottoposta ad un'ampia consultazione da parte delle università e di esperti e, dopo essere stata largamente emendata, è stata infine inviata a tutti i Dicasteri di Curia per ulteriori osservazioni e correzioni.

Si è così giunti alla nuova bozza, datata settembre 2019, nuovamente sottoposta al parere dei Dicasteri romani e quindi al Consiglio dei Cardinali che nel giugno 2020 hanno consegnato al Papa un'ulteriore bozza emendata, che, esaminata e rivista personalmente dal Pontefice, è divenuta la bozza definitiva (datata 16 settembre 2020), inviata infine alla CDF e al Pontificio Consiglio per i Testi legislativi per un ultimo esame³⁶.

Il 19 marzo 2022, alle ore 12, è stato pubblicato dal Bollettino della Sala Stampa della Santa Sede il testo della legge di riforma della Curia Romana. Il successivo 31 marzo, la Costituzione è stata pubblicata sul quotidiano *L'Osservatore Romano*, con numerose correzioni rispetto al testo apparso il 19 marzo precedente. Purtroppo la pubblicazione su *L'Osservatore Romano* ha suscitato perplessità, in quanto nel testo della *PE* manca la formula di promulgazione. Infatti, poiché la *PE* non è stata pubblicata tramite pubblicazione sugli *AAS*, si sarebbe dovuto indicare con quale modalità avveniva la pubblicazione, cioè mediante la pubblicazione sul quotidiano³⁷. Ad ogni modo, la nuova legge, che porta il titolo «Costituzione apostolica *Praedicate evangelium* sulla Curia Romana e il suo servizio

³⁶ Nella conferenza stampa di presentazione, del 21 marzo 2022, che seguiva la pubblicazione del testo della *PE* sul sito *web* della Santa Sede il sabato 19 marzo precedente, è stato illustrato l'iter preparatorio dalle tre relazioni del Card. M. Semeraro, del Card. G. Ghirlanda e del Vescovo M. Mellino. Altre informazioni qui riportate sono apparse su siti internet specializzati in notizie vaticane.

³⁷ Stando al can. 8 §1 *CIC*, il testo della Cost. ap. *PE* avrebbe dovuto prevedere la modalità di promulgazione, se diversa da quella mediante la pubblicazione sugli *Acta Apostolicae Sedis*. Su questo cf S.F. AUMENTA, «La Segreteria di Stato», 476-477.

alla Chiesa nel mondo», è entrata in vigore il 5 giugno 2022. Nel mese di ottobre sono comparse nel sito ufficiale della Santa Sede le traduzioni in sette lingue, ma il testo italiano della Costituzione apostolica, forse, resterà il testo ufficiale³⁸.

³⁸ Dal 21 marzo 2022 nel Bollettino della Sala Stampa della Santa Sede si legge in calce alla Costituzione l'annotazione: «Testo originale: Italiano». In seguito quella nota non è stata riportata in altre pagine del sito vaticano. Resta, pertanto, la curiosità di conoscere quale sia il testo ufficiale della legge, ma forse si dovrà attendere la pubblicazione su AAS. Tra l'altro, nel testo della PE manca un corrispondente dell'art. 16 PB che indicava quella latina come la lingua ufficiale della Curia Romana. Per il momento manca perciò l'indicazione di una lingua ufficiale.

CAPITOLO II

LA COSTITUZIONE APOSTOLICA PRAEDICATE EVANGELIUM

INTRODUZIONE: LE NOVITÀ APPORTATE DALLA PE

Prima di analizzare più nel dettaglio il testo della PE si vuole presentare qui brevemente le novità principali apportate dalla Cost. ap.. Già il suo preambolo espone lucidamente la nuova prospettiva in cui si inserisce la riforma che dichiara essere dettata da una nuova «stagione» della Chiesa (PE I, 3)³⁹, ossia dal «cambiamento di epoca» del tempo attuale più volte evidenziato dal Papa: «non siamo nella cristianità, non più!»⁴⁰. Pertanto si esige dalla Chiesa una «conversione missionaria», volta a far conoscere il mistero di comunione che è la Chiesa stessa, Corpo mistico del Figlio di Dio presente nella storia degli uomini (e che infatti è Chiesa sinodale, volta all'ascolto reciproco).

Probabilmente è per questo motivo che, tra i Dicasteri della Curia romana, ad occupare il primo posto non è più quello per la Dottrina della fede, bensì quello per l'Evangelizzazione (PE 53-68), in ossequio al nome stesso della Costituzione apostolica e al suo Preambolo. Tale Dicastero, composto di due Sezioni rette ciascuna da un Pro-Prefetto (ossia la *Sezione per le questioni fondamentali dell'evangelizzazione nel mondo*, che assume le competenze del precedente Pontificio Consiglio per la promozione della Nuova Evangelizzazione e la *Sezione per la*

³⁹ Per le citazioni di PE, dopo la sigla, indicheremo con «I» e con «II» la parte I e II del testo, mentre per citare gli «articoli», che compongono il testo dalla parte III in poi, useremo il solo numero senz'altro.

⁴⁰ FRANCESCO, *Discorso alla Curia Romana*, 21 dicembre 2019, 4.