

IL POTERE NORMATIVO DELLE CONFERENZE EPISCOPALI

1. Premessa. — 2. Il can. 455 c.i.c. 1983: suo contenuto normativo e modalità di applicazione. — 3. Momento normativo e recognitio della Santa Sede. — 4. Correlazione tra momento normativo e recognitio della Santa Sede e valore degli stessi provvedimenti normativi.

1. *Premessa.*

Le presenti pagine hanno un oggetto di indagine molto delimitato, ossia l'esame della problematica relativa la potestà delle conferenze episcopali di emanare norme generali giuridicamente vincolanti, e più specificamente l'estensione e la rilevanza di tale potestà così come viene configurata nella legislazione canonica vigente.

L'importanza della questione non sfuggirà qualora si osservi come le conferenze episcopali abbiano svolto una crescente attività legislativa negli anni immediatamente successivi alla promulgazione del Codex Iuris Canonici del 1983⁽¹⁾. Il codice, infatti, ha previsto in più disposizioni la competenza delle conferenze di specificare determinate materie mediante norme particolari, e ciò al fine di garantire che le soluzioni adottate siano frutto di studio e di decisioni collegiali e siano omogenee per l'intero territorio di una nazione o paese.

Il codice, però, talora prevede chiaramente che la conferenza dovrà o potrà dettare norme su una determinata materia, altre volte si limita a richiederne il suo consenso, oppure le affida una competenza di natura amministrativa, ma non precisa in che modo concreto la conferenza espletterà la sua competenza: in tal senso occorre distin-

(1) Attualmente i canoni interessati da decreti generali delle Conferenze episcopali sono 87. Cfr. J.T. MARTÍN DE AGAR, *Legislazione delle conferenze episcopali complementare al C.I.C.*, Milano 1990

guere tra i canoni che esigono quale necessaria l'attività delle conferenze e quelli che ne consentono o rendono possibile l'intervento⁽²⁾, dal momento che tale incertezza ha dato vita a risultati diversi. La gran parte delle conferenze hanno promulgato specifiche norme per ciascun canone che lo richiedesse, sì che vi è una diretta corrispondenza tra la statuizione della conferenza e il canone al quale si riferisce. In questo modo ogni norma complementare è indipendente dalle altre ed è invece collegata al canone di cui è sviluppo. Altre conferenze poche hanno cercato di elaborare un insieme organico di norme che, come nel caso di Malta, formano un codice di diritto particolare, con rinvii interni, allegati, ecc. Altre ancora hanno seguito un sistema misto, formato da disposizioni specifiche in attuazione di singoli canoni, e di complessi organici di norme per talune materie, come quelle del matrimonio, dei beni temporali, del diaconato permanente, ecc.⁽³⁾.

Alla luce di una prassi ancora non uniforme, una disamina del potere normativo di tali organismi, in particolare dell'ambito e dell'operatività di tale potere, potrà risultare utile: il can 455 c.i.c. si presenta come una norma rigida per ciò che concerne la potestà normativa delle conferenze, ma la dottrina nell'interpretarlo si è mostrata piuttosto oscillante al momento di stabilire quali siano effettivamente gli atti normativi giuridicamente obbligatori che la conferenza può emanare⁽⁴⁾.

(2) Un elenco al riguardo, molto attendibile per quanto non ufficiale, si trova nell'allegato alla Lettera del Cardinale Segretario di Stato dell'8 novembre 1983, con la quale è stata sollecitata l'attività legislativa delle conferenze, complementare al Codice, per evitare che un vuoto legale ne avrebbe impedito la piena attuazione. Cfr. Lettera *Certaines Conférences*, ai Presidenti delle conferenze episcopali, in *Communications*, 1983, pp. 135-139. Cfr. anche J.T. MARTÍN DE AGAR, *Note sul diritto particolare delle conferenze episcopali*, in *Ius Ecclesiae*, 1990, p. 595.

(3) Per un elenco dei canoni sui quali le diverse conferenze episcopali si sono espresse v. *Code de droit canonique*, E. CAPARROS, M. THERIAULT, J. THORM, Edt, Montreal 1990, Appendice III, *Normes Complémentaires au code promulguées par des conférences des évêques Francophones*, pp. 1237-1240.

(4) A tal proposito: V. GOMEZ IGLESIAS, *Los decretos generales de las conferencias episcopales*, in *Ius Canonicum*, 1986, pp. 271-285; C. DE DIEGO LORA, *Competencias normativas de las conferencias episcopales*, in *Ius Canonicum*, 1984, pp. 525-557; ID., *La potestad de régimen de las conferencias episcopales en el Codex de 1983*, in *Ius Ecclesiae*, 1989, pp. 23-46; AA.VV., *Natura e futuro delle conferenze episcopali. Atti del Colloquio Internazionale di Salamanca*, Salamanca 1988; M. CALVI, *La produzione normativa della Conferenza episcopale italiana*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1996, pp. 449-475.

Ogni tentativo di riflessione giuridica intorno alla potestà normativa delle conferenze episcopali, di cui il can. 455 c.i.c traccia le linee essenziali, rende necessario innanzitutto un richiamo, anche breve, all'iter redazionale di questo canone, fin dai suoi precedenti conciliari, al fine di comprendere qual è il fondamento del potere normativo di questi organismi.

Si passerà poi, nel contesto storico del processo di istituzionalizzazione delle conferenze episcopali e del riconoscimento del loro potere normativo, ad un esame del contenuto normativo del can. 455 c.i.c. al fine di individuare le competenze attribuite dal codice alle conferenze.

Analizzate le rigorose prescrizioni di questo canone si tenterà una puntualizzazione sul valore normativo dei provvedimenti emessi dalle conferenze episcopali, fatta studiando in modo particolare la correlazione esistente tra l'atto della *recognitio* che deve essere dato dalla Santa Sede e l'atto legislativo emesso dalla conferenza.

L'indagine è collocata in una prospettiva esclusivamente giuridica, e non intende entrare nel merito di problematiche che, seppur fondamentali per delineare la natura delle conferenze episcopali in ordine al loro statuto teologico, non incidono direttamente sull'oggetto della stessa indagine⁽⁵⁾, che ha quale fine precipuo quello di fissare l'attenzione su un aspetto eminentemente pratico.

2. *Il can. 455 c.i.c. 1983: suo contenuto normativo e modalità di applicazione.*

Nel ripercorrere storicamente il processo di istituzionalizzazione delle conferenze episcopali e il riconoscimento della loro potestà normativa, il punto di riferimento obbligato è costituito dal Concilio Vaticano II, che presenta le conferenze episcopali, sotto il profilo giuridico, come un'istituzione di natura ben diversa da quella fino ad allora conosciuta⁽⁶⁾.

(5) Per uno studio sullo statuto teologico e giuridico delle conferenze episcopali l'autrice rimanda ad un sua pubblicazione dal titolo *Il Motu Proprio Apostolos Suos sullo statuto teologico e giuridico delle conferenze episcopali*, in *Il Dir. Eccl.*, II fasc., 2000, pp. 531-571.

(6) Tra la vasta bibliografia in materia, cfr. W. BERTRAMS, *De capacitate iuridica Conferentiae episcoporum*, in *Ius Populo Dei*, II, 1972, pp. 73-93; J. MANZANARES, *Las Conferencias episcopales hoy. Configuración jurídica y fundamentos doctrinales*, in *Revista*

I primi *conventus episcoporum* nascono intorno al 1830 ed inizialmente hanno carattere di riunioni puramente amichevoli intese ad istituire tra i Vescovi un'azione coordinata e programmata per fronteggiare e difendersi dall'ingerenza del potere statale⁽⁷⁾. Nel corso degli anni i *conventus* acquistano sempre più rilevanza: da Papa Leone XIII tutti i suoi successori approvano e incoraggiano comuni consultazioni, mediante le quali i Vescovi possono meglio individuare le necessità dei popoli loro affidati e far fronte in modo adeguato ai doveri del loro ministero⁽⁸⁾.

Española de Derecho Canónico, 1969, pp. 325-372. J.I. ARRIETA, *Instrumentos supra diocesanos para el gobierno de la Iglesia particular*, in *Ius Canonicum*, 1984, pp. 607-643. Durante il Concilio Vaticano II si discusse anche del fondamento teologico delle conferenze episcopali. Il principio di collegialità è stato enunciato nel Concilio Vaticano II (cost. *Lumen Gentium*, cap. III, nn. 21, 22, 23, 25; decreto *Christus Dominus*, proemio, n. 3, cap. I, nn. 4, 6) come un criterio di coordinamento della giurisdizione pontificia e di quella dei singoli Vescovi, oltre che nei casi straordinari (cost. *Lumen Gentium*, cap. III, n. 2; decreto *Christus Dominus*, cap. I, n. 4), nel normale esercizio della giurisdizione ordinaria. Una sintesi dei vari orientamenti della dottrina si può leggere in W. BERTRAMS, *Il potere pastorale del Papa e del Collegio dei Vescovi*, Roma, 1967; L. HERTLING, *Comunio, Chiesa e Papato nell'antichità cristiana*, Roma, 1961, p. 36 ss., G. D'ERCOLE, *Comunio. Collegialità. Primato e sollicitudo omnium Ecclesiarum dai Vangeli a Costantino*, Roma 1964; JMENEZ - URRESTI, *Antologia della Comunione e strutture collegiali nella Chiesa*, in *Concilium*, 1965, 4, p. 127 ss.; W. BERTRAMS, *De gradibus Communionis in doctrina Concilii Vaticani II*, in *Gregorianum*, 1966, p. 286 ss.; D. STAFFA, *De collegiali Episcoporum ratione*, in *Divinitas*, 1964, p. 3 ss.; C. BOYER, *Reflexions sur la collegialité*, in *Doctor Communis*, 1964, p. 109 ss.; U. LATTANZI, *Quid de episcoporum collegialitate ex Novo Testamento sentiendum sit?*, in *Divinitas*, 1964, p. 62; C. COLOMBO, *Il collegio episcopale e il primato del Romano Pontefice*, in *La Scuola Cattolica*, 1965, p. 35 ss.; ID., *La Collegialité épiscopale. Historie et Théologie*, Paris, 1965 (coll. Unam Sanctam); K. RAHNER - I. RATZINGER, *Episcopato e Primato*, Brescia, 1966; A. GUTIERREZ, *De collegialitate episcopali iuxta Concilium Oecumenicum Vaticanum II*, Romae, 1966; N. LODA, *La collegialità nella Chiesa con particolare riguardo alle varie forme di collegialità episcopale*, Roma 1995; D. GARCÍA HERVÁS, *Régimen jurídico de la colegialidad en el Código de Derecho Canónico*, Universidad de Santiago de Compostela, 1990; G. MAZZONI, *La collegialità episcopale*, Bologna 1986; AA.VV., *La sinodalità nell'ordinamento canonico*, Padova 1991; M. FACCANI, *Collegio e collegialità episcopali nel Sinodo dei Vescovi del 1969*, Bologna 1991; ID., *Collegio e collegialità episcopali. Evoluzione dottrinale dal Sinodo dei Vescovi del 1969 al Magistero di Giovanni Paolo II*, Roma 1986; V. FAGIOLO, *Paolo VI e la collegialità episcopale*, in *L'Oss. Romano* 1 marzo 1998, p. 4.

(7) Per una esatta ricostruzione storica sull'origine e lo sviluppo delle conferenze episcopali v. G. FELICIANI, *Le conferenze episcopali*, Bologna 1974.

(8) Cfr. M. COSTALUNGA, *De Episcoporum Conferentiis*, in *Periodica de re mor. can. lit.*, 1968, pp. 217-264; J. MANZANARES, *Las conferencias episcopales en los tiempos de Pio XI*, in *Revista española de derecho canónico*, 1980, pp. 5-34.

Dato il progressivo sviluppo di questo istituto, con il Concilio Vaticano II si impone l'esigenza di dotare le conferenze di una adeguata disciplina di diritto universale, soprattutto alla luce della rilevanza assunta dall'azione degli episcopati nazionali⁽⁹⁾. La loro crescente ufficializzazione pone soprattutto il problema di definire l'obbligatorietà delle loro decisioni, risultando sempre più difficile negare ogni valore giuridico a deliberazioni prese secondo norme approvate dai pontefici e soggette al controllo della S. Sede. Peraltro innovazioni così profonde incontrano nell'aula conciliare non poche resistenze, poiché mentre alcuni padri denunciano il pericolo di una eccessiva limitazione dei poteri dei singoli vescovi, altri osservano che è in gioco lo stesso primato pontificio⁽¹⁰⁾. Queste due obiezioni fondate rispettivamente sulla difesa dell'autonomia diocesana e sulla rivendicazione delle prerogative del Vescovo di Roma tendono ad evitare il medesimo risultato: quello di escludere qualunque istanza intermedia tra il Pontefice e i Vescovi preposti alle Chiese particolari.

Queste preoccupazioni emerse durante il dibattito hanno portato il Vaticano II ad una conclusione singolare e per certi aspetti sconcertante⁽¹¹⁾: il decreto *Christus Dominus* sancisce il potere legislativo delle conferenze episcopali, ma lascia al Pontefice la responsabilità di stabilire, con disposizioni di carattere universale o anche mediante speciali mandati, i casi in cui può essere effettivamente esercitato.

Già negli anni immediatamente successivi al Concilio, la Santa Sede emana molteplici provvedimenti in tal senso, ma il Sinodo dei

(9) Il Concilio non si limita a prendere atto della realtà preesistente, ma incide profondamente sulla fisionomia dell'istituto: il decreto *Christus Dominus* trasforma le conferenze da incontri non formali in istanze inquadrare nel diritto costituzionale della Chiesa, da assemblee volontarie in riunioni obbligatorie quanto a convocazione e partecipazione, da realtà eterogenee nella configurazione e nella composizione in istituzioni essenzialmente omogenee, da organismi dotati esclusivamente di autorità morale in collegi capaci di assumere deliberazioni giuridicamente vincolanti, sia pure limitatamente a materie specifiche e a condizioni quanto mai rigorose. Cfr. J. MANZANARES, *Las conferencias episcopales en el nuevo código de derecho canónico*, in *Raccolta di Scritti in onore di Pio Fedele*, I, Perugia 1984, pp. 513-514.

(10) Per più ampie notizie circa il dibattito conciliare e le relative deliberazioni vedi G. FELICIANI, *op. cit.*, Bologna, 1974.

(11) Cfr. G. FELICIANI, *Il potere normativo delle Conferenze episcopali nella comunione ecclesiale*, in *Monitor Ecclesiasticus*, 1991, 1, p. 89.

Vescovi del 1969 ritiene auspicabile una più precisa e organica determinazione delle competenze legislative delle conferenze. Il voto, peraltro, non appare di facile realizzazione poiché, mentre alcuni si pronunciano per un ampliamento delle funzioni legislative, altri ribadiscono l'esigenza di salvaguardare i diritti dei Vescovi e l'autorità del Pontefice. Tali incertezze e difficoltà si ripercuotono sull'attività della Commissione per la revisione del Codice del 1917 che, in ossequio alla ecclesiologia conciliare e ai principi direttivi approvati dal Sinodo dei Vescovi del 1967, si propone di favorire un certo decentramento, lasciando un più ampio spazio di autonomia ai legislatori particolari, soprattutto agli episcopati nazionali e regionali.

Alle conferenze, quindi, si intende affidare una rilevante funzione nell'attuazione della codificazione in quanto, oltre a promuovere l'osservanza della disciplina comune a tutta la Chiesa, sono chiamate a integrarla e a specificarla in funzione delle diverse esigenze dei tempi e dei luoghi. Tuttavia, con il progredire dei lavori, scompaiono molte delle competenze legislative assegnate alle conferenze dagli schemi inviati agli organi di consultazione tra il 1972 e il 1977, nel quadro di un ridimensionamento che non si limita a una riduzione quantitativa di funzioni, ma incide sulla stessa fisionomia dell'istituto.

Il netto ridimensionamento dei progetti iniziali è molto probabilmente dovuto alla ferma resistenza opposta da non pochi Vescovi, preoccupati che una maggior autorità delle conferenze possa determinare una eccessiva restrizione dei loro poteri individuali. È significativo che tale ridimensionamento si realizzi soprattutto nello schema del 1980, elaborato sulla base delle osservazioni formulate dall'episcopato mondiale, e che in alcune delle materie non più attribuite alle conferenze, la competenza non venga riservata alla Santa Sede, ma riconosciuta ai singoli Vescovi diocesani⁽¹²⁾.

(12) È notevole la differenza fra gli schemi inviati ai Vescovi e agli altri organi di consultazione fino all'anno 1977 e lo *Schema Codicis Iuris Canonici* del 1980. La stessa Commissione per la revisione del Codice rese noto come molte competenze concrete che secondo i primi schemi avrebbero dovuto essere affidate alle conferenze episcopali, furono poi lasciate alla decisione dei singoli Vescovi, e ciò *quia permulti id petierunt, quo magis extollatur auctoritas et potestas Episcopi diocesani in propria Ecclesiae particulari*, in *Communicationes*, 1982, p. 199. Per questo motivo, nella revisione degli schemi, alla luce delle osservazioni emerse nella consultazione, il Segretario e i Consultori della Commissione furono unanimemente d'accordo nell'auspicare che le conferenze episco-

In ogni caso, in linea di massima, la normativa sancita dal codice del 1983 si attiene strettamente alle prescrizioni conciliari e ne fornisce opportune specificazioni. Non si può negare che il codice, sia pure tra molte cautele, abbia dato un notevole contributo alla valorizzazione delle conferenze episcopali, dotandole di un quadro normativo più organico e definito, e attribuendo loro la potestà di emanare provvedimenti giuridicamente vincolanti⁽¹³⁾.

Occorre però precisare che la finalità principale della Conferenza episcopale non è la sua attività giuridica⁽¹⁴⁾: essa è nata come strumento di unità e comunicazione fra i Vescovi diocesani e le è stata sempre riconosciuta una funzione prevalentemente consultiva⁽¹⁵⁾.

Il codice del 1983, seppur con una serie di limitazioni, riconosce alle conferenze episcopali un potere normativo da esercitarsi nei casi e nelle modalità tassativamente stabiliti. Il can. 455 del c.i.c. riproduce sostanzialmente quanto disposto dal decreto *Christus Dominus* n. 38.4, la cui elaborazione non è stata del tutto pacifica tra i padri conciliari, dal momento che prima della stesura definitiva sono stati elaborati tre schemi⁽¹⁶⁾.

pali non diventino organi burocratici con eccessive altre funzioni e facoltà, una specie di Curia intermedia tra la Curia Romana e le Curie Diocesane, in *Communicationes*, 1982, p. 263

⁽¹³⁾ Esse vengono così chiamate, a giudizio dello stesso Giovanni Paolo II, a svolgere un ruolo di primaria importanza e di particolare efficacia operativa, destinata a incidere profondamente nella vitalità del tessuto ecclesiale e a garantirne il progresso in ordine alla missione di salvezza. *Ai Vescovi italiani*, 22 Settembre 1983, n. 3, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, Libreria Editrice Vaticana, 1979, vol.2, p. 604.

⁽¹⁴⁾ Cfr. L. MARTÍNEZ SISTACH, *La actividad jurídica de las Conferencias episcopales*, in *Ius Canonicum*, 1992, 1, p.84.

⁽¹⁵⁾ Cfr. J.L. GUTIÉRREZ, *La Conferenza episcopale come organo sopradiocesano nella struttura ecclesiastica*, in *Ius Ecclesiae*, 1989, 1, p. 81.

⁽¹⁶⁾ Nella prima redazione dello schema del decreto si dice che le decisioni prese dalla conferenza episcopale non obbligano giuridicamente, ma moralmente. Pur se il dovere di attenersi alle deliberazioni è puramente morale, è sancito tuttavia l'obbligo per il Vescovo che non intende uniformarsi alla decisione di informare previamente il presidente della conferenza. Cfr. *Schema Decreti de Episcoporum coetu seu conferentia*, Typ. Pol. Vat., 1961, III.

Nel secondo schema si stabilisce come principio generale il carattere non vincolante, dal punto di vista giuridico, delle decisioni delle conferenze, ma si considera la possibilità di un loro potere giuridico che in generale non ha forza di legge e conseguentemente non obbliga i singoli Vescovi, a meno che non ci sia una espressa e specifica approvazione della decisione da parte della Santa Sede. Cfr. *Schemata Con-*

Il can. 455 del c.i.c. regola l'ambito della capacità legislativa delle conferenze episcopali, più in concreto i primi tre paragrafi dettano in modo tassativo i requisiti necessari perché questi organismi possano legiferare validamente.

Nel primo di questi si determina la materia sopra la quale le conferenze episcopali possono dare decreti generali, la norma così recita: *Episcoporum conferentiae decreta generalia ferre tantummodo potest in causis, in quibus ius universale id praescripserit aut peculiare Apostolicae Sedis mandatum sive motu proprio sive ad petitionem ipsius conferentiae id statuerit*. Si può osservare che l'ambito è abbastanza ristretto dal momento che non dipende dalla volontà di ciascuna conferenza episcopale di dare decreti generali su qualunque materia, ma queste possono legiferare esclusivamente su quelle materie specificamente stabilite dal diritto universale o da una speciale disposizione della Santa Sede, emanata di sua iniziativa o su richiesta della stessa conferenza.

stitutionum et decretorum ex quibus argumenta, in Concilio disceptanda seliguntur, Series Tertia, Typ. Pol. Vat., 1982, p. 82.

Questa significativa innovazione indica chiaramente che l'opposizione a riconoscere poteri giuridici alle conferenze si sta attenuando. Nel terzo schema si introduce la distinzione tra decisioni vincolanti e decisioni non vincolanti e si afferma che le conferenze possono prendere decisioni giuridicamente vincolanti quando vi è la maggioranza di almeno due terzi, vi è la revisione della Santa Sede e ricorrono i seguenti casi: 1. quando si tratta di questioni peculiari attribuite alla conferenza dal diritto comune o dallo speciale mandato della Santa Sede; 2. quando si tratta di importanti dichiarazioni collettive di carattere pubblico; 3. quando si tratta di questioni che riguardano trattative con i governi che interessano l'intera nazione; 4. quando la gravità della situazione esige la comune unità dell'azione di tutti i Vescovi e al tempo stesso vi è una maggioranza di almeno due terzi dei presuli presenti con voto deliberativo. Cfr. *Schema decreti de Episcopis ac de diocesium regimine, Acta Synodalia, II, Parte IV, pp. 373-374.*

Studiate le diverse opinioni esposte nell'aula conciliare la competente commissione cerca una soluzione nella quale tener conto di tutte le osservazioni avanzate e, soppresse le previsioni elencate ai nn. 2, 3, 4, determina tassativamente i casi nei quali le decisioni di una conferenza episcopale avrebbero potuto ottenere forza giuridica obbligatoria. Il testo definitivo del decreto *Christus Dominus* recita: le decisioni delle conferenze episcopali, purché siano state prese legittimamente e con almeno due terzi dei voti dei presuli che appartengono alla conferenza con voto deliberativo, e siano state sottoposte alla *recognitio* della Sede Apostolica, hanno forza di obbligare giuridicamente soltanto nei casi in cui lo prescrive il diritto comune o lo stabilisce uno speciale mandato della Sede Apostolica, dato di propria iniziativa o su richiesta della stessa conferenza, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. I, p. 377.

Questa disposizione segnala una differenza importante tra le conferenze episcopali e i concili particolari, dal momento che questi possono legiferare su tutto il territorio e su tutte le materie che non sono riservate alla autorità superiore. Questo sottolinea il rilievo che la natura e la finalità delle conferenze episcopali non è principalmente legislativa⁽¹⁷⁾.

La limitazione contenuta nel primo paragrafo del can. 455 c.i.c. si spiega con l'osservazione che una più ampia competenza legislativa avrebbe finito con il comprimere eccessivamente lo spazio di autodeterminazione dei singoli Vescovi diocesani. Infatti, occorre tener presente che le conferenze episcopali non sono solo assemblee occasionali di Vescovi come altri istituti di sinodalità particolare, ma costituiscono veri e propri istituti permanenti (ex can. 447 c.i.c.). Di conseguenza, qualora fossero dotate di un potere legislativo di carattere generale, potrebbero condizionare sistematicamente e continuamente diversi aspetti del ministero del singolo Vescovo diocesano con l'evidente pericolo di una lesione dell'autorità che gli compete per diritto divino nella guida della porzione del popolo di Dio affidata alle sue cure pastorali⁽¹⁸⁾.

Il secondo paragrafo del can. 455 stabilisce quanto segue: *decreta de quibus in § 1, ut valide ferantur in plenario conventu, per duas saltem ex tribus partibus suffragiorum Praesulum, qui voto deliberativo fruente ad conferentiam pertinent, proferri debent, atque vim obligandi non obtinent, nisi ab Apostolica Sede recognita, legitime promulgata fuerint.*

Tale statuizione afferma che le conferenze episcopali possono emanare decreti generali a condizione che questi ricevano l'approvazione dei due terzi dei membri con voto deliberativo e ottengano la *recognitio* della Santa Sede. Questo atto costituisce un presupposto per la liceità e la validità della promulgazione delle decisioni della

(17) Cfr. G.F. GHIRLANDA, *De Episcoporum Conferentiis. Reflexiones*, in *Periodica de re mor. can. lit.*, 1990, pp. 633-638; G. MUCCI, *Concili particolari e conferenze episcopali*, in *La Civiltà Cattolica*, 1987, p. 343.

(18) Cfr. G. FELICIANI, *Le Conferenze episcopali*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1996, p. 412; L. MARTÍNEZ SISTACH, *La actividad jurídica*, cit., p. 91; di parere contrario nel senso che propone che alla conferenza episcopale venga in futuro riconosciuta una competenza legislativa di carattere generale superando questi timori, cfr. K. MORSORF, *L'autonomia della Chiesa locale*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio*, Milano, 1972; pp. 184-185.

conferenza e la sua funzione è quella di permettere alla Santa Sede di accertare che non contengano nulla di contrario e di poco consono al bene della Chiesa, e in particolare, all'unità di fede e della comunione, alle prerogative del Pontefice, ai diritti dei singoli Vescovi.

Il terzo paragrafo del can. 455 detta le modalità della promulgazione dei decreti affermando *modus promulgationis et tempus a quo decreta vim suam exserunt, ab ipsa Episcoporum conferentia determinantur*. Perché i decreti generali emanati dalla conferenza episcopale conseguano forza giuridica obbligatoria, è necessario che siano debitamente promulgati.

In rispondenza alle norme stabilite nel can. 8, § 2⁽¹⁹⁾, circa le leggi particolari, il can. 455, § 3, rimette alla conferenza la promulgazione dei propri decreti nel modo che riterrà opportuno, sempre dopo la revisione effettuata dalla Santa Sede. La medesima conferenza ne determinerà l'entrata in vigore.

Soffermandoci sui requisiti richiesti dai primi tre paragrafi del can. 455 c.i.c. è bene specificare che in primo luogo solo l'Assemblea plenaria della conferenza episcopale è l'organo competente per emettere i decreti. Non lo può fare nessun organo inferiore, come per esempio, la Commissione Permanente. Al tempo stesso, l'Assemblea Plenaria non può delegare questa competenza a nessuna istanza inferiore della conferenza⁽²⁰⁾.

In secondo luogo, per emettere validamente un decreto la norma in esame richiede una maggioranza qualificata: due terzi dei voti dei membri della conferenza che hanno voto deliberativo. Questa disposizione pone in rilievo alcuni aspetti che è opportuno segnalare in quanto aiutano a valorizzare l'attività del Concilio Vaticano II e del legislatore canonico in questa materia. Primo aspetto: il codice contiene una norma di diritto comune relativa alla maggioranza richiesta per realizzare un atto collegiale. Concretamente nel canone 119, § 2° si determina: *si agatur de aliis negotiis, id vim habet iuris*,

⁽¹⁹⁾ Il can. 8 p. 2 c.i.c. così recita *leges particulares promulgantur modo a legislatore determinato et obligare incipiunt post mensem e die promulgationis, nisi alius terminus in ipsa lege statuatur*.

⁽²⁰⁾ L'esclusione di qualsiasi possibilità di delega è stata precisata da una interpretazione autentica del decreto *Christus Dominus*. A tal proposito vedi il responso della Commissione centrale per il coordinamento dei lavori post-conciliari e per l'interpretazione dei decreti del Concilio del 10 Giugno 1966, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. X, pp. 80-81.

quod, praesente quidem maiore parte eorum qui convocari debent, placuerit parti absolute maiori eorum qui sunt praesentes; quod si post duo scrutinia suffragia aequalia fuerint, praeses suo voto paritatem dirimere potest. La differenza tra questa norma e il canone 455, § 2 è chiara: trattandosi di decreti generali della conferenza episcopale si richiede sempre la maggioranza dei due terzi dei voti; non è sufficiente la maggioranza assoluta.

Secondo aspetto: si richiede la maggioranza dei due terzi dei voti di tutti i membri che appartengono alla conferenza episcopale con voto deliberativo. Per queste decisioni è, quindi, prescritta una maggioranza singolarmente elevata: non solo viene richiesta come per altre votazioni di massima importanza per la vita della Chiesa quali l'elezione del Pontefice o i decreti del Vaticano II l'approvazione dei due terzi, ma tale quorum deve essere computato non già sul numero dei votanti ma su quello dei membri del *coetus* dotati di suffragio deliberativo, con la conseguenza che le schede nulle, le astensioni e le stesse assenze equivalgono a voti contrari⁽²¹⁾.

Una norma così rigorosa può porre gravi problemi di carattere pratico poiché l'assenza di più di un terzo degli aventi diritto, anche se dovuta a causa di forza maggiore, rende impossibile ogni deliberazione giuridicamente vincolante. Nonostante tale inconveniente chiaramente rilevato da quegli statuti che prevedevano la possibilità di esprimere il voto indipendentemente dalla partecipazione all'Assemblea la suprema autorità ha ritenuto indispensabile assicurare che questo tipo di decisioni si fondi comunque su un vasto consenso⁽²²⁾.

Infine, il paragrafo quarto del can. 455 statuisce che *in casibus in quibus nec ius universale nec peculiare Apostolicae Sedis mandatum potestam, de qua in § 1, Episcoporum conferentiae concessit, singuli Episcopi diocesani competentia integra manet, nec conferentiae eiusve praeses nomine omnium Episcoporum agere valet, nisi omnes et singuli Episcopi consensum dederint.*

(21) Cfr. G. FELICIANI, *Il potere normativo delle Conferenze nella comunione ecclesiale*, cit., p. 87.

(22) È così notevolmente ridotto il pericolo, segnalato dal Cardinal Ratzinger, che le posizioni di minoranze intraprendenti, determinate ad andare verso direzioni precise finiscano con il condizionare indebitamente l'Assemblea. Cfr. *Rapporto sulla fede. Vittorio Messori a colloquio con Joseph Ratzinger*, Cinisello Balsamo (Milano), Paoline, 1985, pp. 60-63.

Tale statuizione pone un delicato problema: se da un lato, nella prima parte del can 455 §4, si ribadisce la posizione del vescovo diocesano nelle ipotesi non comprese dal § 1, nella sua seconda parte si prospetta una possibile azione della conferenza o del suo presidente *nomine omnium episcoporum* qualora ricorra l'unanimità dei consensi dei presuli della conferenza episcopale. Al riguardo occorre chiarire la problematica relativa alla possibile qualifica giuridica da attribuirsi alle delibere ove ricorra un'unanimità di consensi dei Vescovi della conferenza episcopale, in quanto la locuzione *agere nomine omnium episcoporum* potrebbe essere intesa come una nuova modalità di emanare norme giuridiche vincolanti per tutti i Vescovi della conferenza episcopale, eventualmente anche su materie fuori dall'ambito della competenze che il codice prevede per le stesse. Ciò comporterebbe, ovviamente, un regime giuridico di tali atti analogo a quello dei decreti generali e ci troveremmo, quindi, di fronte ad una flessibilità della competenza normativa della conferenza episcopale dovuta alla volontà dei suoi membri, ciò che parrebbe in contrasto con il disposto del can. 455 § 1-2.

Alcuni autori, andando oltre la disposizione del testo legale, sono entrati nel merito della questione, manifestando soluzioni differenti: così taluni⁽²³⁾, dopo aver affermato che al di fuori dei casi previsti dal § 1 l'incompetenza della conferenza episcopale è assoluta, ammettono al tempo stesso un'attuazione giuridica vincolante sulla base dell'unanimità dei consensi dei membri, pur senza specificare quale tipo di attuazione giuridica possa aver luogo.

Per altri autori⁽²⁴⁾ si tratta di veri e propri decreti generali e inseriscono tali delibere nel gruppo degli atti giuridicamente obbliganti⁽²⁵⁾, altri ancora sostengono che in questo caso l'atto sarebbe radicalmente nullo e quindi richiederebbe una sorta di *sanatio in radice* mediante la posteriore *recognitio*⁽²⁶⁾. Alcuni autori per cercare

(23) Cfr. *Código de Derecho Canónico*, edizione annotata a cura di P. LOMBARDÍA e J.I. ARRIETA, Pamplona, 1983, commento al can. 455.

(24) Cfr. *Code de Droit Canonique*, edizione a cura di P. VALDRINI ed altri, Parigi, 1989, p. 225.

(25) In tal senso G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione*, Cinisello Balsamo, Roma, 1990, p. 608.

(26) Cfr. F. UCCELLA, *Le conferenze episcopali nel nuovo Codice di diritto canonico: prime riflessioni*, in *Il Dir. Eccl.*, 1986, 1, pp. 113-114.

di offrire una risposta soddisfacente al quesito riguardante l'estensione della competenza normativa della conferenza episcopale in forza di possibili delibere unanimi, hanno posto l'attenzione sul tentativo volto a chiarire se queste sono da considerarsi atti dell'azione coordinata dei Vescovi oppure atti della conferenza⁽²⁷⁾.

Nella prima ipotesi non potrebbe mai trattarsi di un atto analogo ai decreti generali, ma si tratta di un'unica manifestazione esteriore composta da una molteplicità di atti su cui i soggetti che li hanno posti in essere, i presuli della conferenza episcopale, conserverebbero sempre piena autonomia in ordine ad una loro posteriore revoca o modifica. Non si porrebbe, pertanto, una questione di flessibilità dell'estensione della potestà normativa della conferenza, ma semmai del tipo o grado di obbligatorietà che vincolerebbe i Vescovi alla decisione unanimemente presa. In tal senso per individuare un qualche vincolo giuridico, e non solo morale, che leghi in futuro il vescovo alla delibera unanime cui ha preso parte prestando il suo consenso, occorre considerare, come si è affermato in dottrina, che ogni relazione tra i Vescovi implica un vincolo di comunione che possiede sempre una dimensione giuridica e non soltanto un semplice affetto morale⁽²⁸⁾. Il contenuto giuridico del vincolo dipenderà dalle concrete circostanze che integrano tale relazione; assumerà, di conseguenza, profili differenti a seconda dei diversi fattori che concorrono a determinarla. Qualora, invece, in forza del disposto del can. 455 § 4 fossimo in presenza di un atto della conferenza episcopale cui tutti i membri hanno prestato il loro consenso occorre chiarire se ciò è sufficiente per stabilirne l'efficacia obbligatoria alla stregua dei decreti generali. A tal proposito ricordiamo che due sono gli elementi che concorrono alla valida formazione del decreto generale da parte della conferenza episcopale: competenza e suffragio. Entrambi sono indispensabili e non sostitutivi l'uno dell'altro ed entrambi si fondano sulla determinazione del legislatore supremo.

Ora il can. 455 nei primi tre paragrafi detta tassativamente i requisiti necessari per la validità dei decreti, circoscrivendo entro ambiti ben definiti la potestà legislativa delle conferenze episcopali. Le limitazioni

⁽²⁷⁾ Cfr. D. CITO, *Le delibere normative delle conferenze episcopali*, in *Ius Ecclesiae*, 1991, p. 567.

⁽²⁸⁾ Cfr. J.I. ARRIETA, *Conferenze episcopali e vincolo di comunione*, in *Ius Ecclesiae*, 1989, p. 13.

imposte sono conseguenti alla natura stessa di questi organismi, senza dubbio indispensabili nell'attuale contesto ecclesiale, ma la cui finalità precipua non è il legiferare. Tale facoltà è data alle conferenze nella misura in cui è strettamente necessario, per non usurpare la legittima potestà della suprema autorità della Chiesa, ma ancor di più per non mortificare il ruolo e le funzioni dei Vescovi diocesani.

Se, dunque, il can. 455 ha posto in risalto la preoccupazione che le competenze legislative delle conferenze fossero ben limitate, una clausola che consentisse un'indiscriminata possibilità di allargare tale ambito, clausola oltretutto basata sull'esclusivo accordo dei presuli senza alcun tramite con la Sede Apostolica, risulterebbe completamente illogica⁽²⁹⁾. Si può allora affermare che, quand'anche tutti i suoi membri fossero d'accordo, la conferenza episcopale in quanto tale non potrebbe promanare provvedimenti aventi forza di legge, a meno che, valutate le circostanze, non abbia ottenuto dalla Santa Sede il mandato speciale, ricadendo pertanto nella fattispecie del § 1 del can. 455⁽³⁰⁾. Si esclude, quindi, che sulla base del can. 455 § 4 si possa parlare di atto proprio della conferenza, soprattutto in considerazione del principio contenuto nel can. 119 § 3 di cui il canone in oggetto costituisce un'evidente applicazione⁽³¹⁾. Il can. 119 § 3, infatti, afferma *Quod omnes uti singulos tangit, ab omnibus approbari debet*: i Vescovi appartenenti a una conferenza episcopale possono agire all'unanimità nell'assumere qualsiasi provvedimento di loro competenza, ma in questo caso opereranno in forza della loro potestà nativa, e il frutto sarà una deliberazione concomitante e collimante, che ciascuno dovrà promulgare come diritto particolare diocesano⁽³²⁾.

A rafforzare tale posizione si può invocare quanto disposto nel Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi *Ecclesiae Imago* del 22 Gennaio 1973 n. 212⁽³³⁾, il quale distingue tra decisioni vinco-

(29) Cfr. D. CITO, cit., p. 570.

(30) Cfr. F.J. URRUTIA, *Responsa Pontificia Commissionis Codicis Iuris Canonici Authentice Interpretando*, in *Periodica de re mor. can. lit.*, 1985, p. 613, n. 9.

(31) In tal senso M. RIVELLA, *Decisioni e dichiarazioni delle conferenze episcopali*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1996, p. 426; L. MARTÍNEZ SISTACH, *La actividad jurídica*, cit., p. 96.

(32) Cfr. R. PERIS, *Conferencia episcopal y decisiones vinculantes*, in *Ius Canonikum*, 1990, pp. 579-605.

(33) SACRA CONGREGATIO PRO EPISCOPIS, *Directorium de pastorali ministerio Episcoporum*, (2/2/1973), n. 212 b., in *Enchiridion Vaticanum*, vol. IV, p. 2316.

lanti e decisioni non vincolanti della conferenza episcopale, stabilendo che per quanto riguarda le prime, queste saranno subito fedelmente accolte dai Vescovi diocesani, anche se in un primo momento non avessero loro dato voto favorevole.

Per quanto riguarda le altre decisioni della conferenza quelle che non rientrano nelle sue competenze giuridiche il Vescovo le farà di solito sue, ed eventualmente darà loro forza giuridica come atti propri, in virtù dell'unità e della carità con i propri fratelli nell'episcopato; tranne che per la loro applicazione nella diocesi non lo impediscano gravi motivi, che lui stesso dovrà ponderare di fronte a Dio.

3. *Momento normativo e recognitio della Santa Sede.*

L'esperienza più qualificante della rilevanza delle conferenze episcopali nel diritto canonico, e più precisamente della loro presenza nella vita ecclesiale, è offerta dalla pregnanza giuridica della loro potestà legislativa, sia pure limitata. Quali organi legislativi esse emanano decreti generali, che rappresentano la forma tipica di esercizio della potestà legislativa che compete alle conferenze episcopali e che possono emanare alle condizioni elencate nei primi tre paragrafi del can. 455.

I decreti sono vere e proprie leggi, che nell'ambito della teoria delle fonti si pongono tra le leggi universali e gli atti particolari legislativi delle Chiese⁽³⁴⁾. Ci troviamo davanti a veri provvedimenti legislativi, come ci ricorda il can. 29 c.i.c. *decreta generalia, quibus a legislatore competenti pro communitate legis recipiendae capaci communia feruntur praescripta, proprie sunt leges et reguntur praescriptis canonum de legibus*. Dal momento che si tratta di leggi, possono essere emanate soltanto da chi dispone della potestà legislativa, a meno che, secondo il disposto del can. 30 c.i.c, il legislatore competente, che ha la facoltà di apporre nell'atto di concessione particolari condizioni, non abbia espressamente a ciò delegato il detentore della potestà esecutiva. Questo è coerente con il can. 135 § 2 c.i.c., che stabilisce che la potestà legislativa, a eccezione che per il legislatore supremo, non può essere validamente delegata se non è disposto espli-

⁽³⁴⁾ Cfr. F.J. URRUTIA, *Decreti, precetti generali e istruzioni*, in *Apollinaris*, 1979, p. 399

citamente altro dal diritto⁽³⁵⁾. In ogni caso il legislatore inferiore non può dare validamente una legge contraria al diritto superiore.

I commentatori interpretano in genere il senso della norma introdotta dai cann. 29 e 30 facendo riferimento alle facoltà che talora il Romano Pontefice concede alle Congregazioni romane di emanare, su specifici ambiti e all'interno di una normativa quadro, vere e proprie leggi, travalicando l'ambito ordinario della potestà esecutiva che ad esse proprio compete. Ciò è riferibile alle conferenze episcopali nella misura in cui esse sono pensate dal codice come organismi di confronto e coordinamento pastorale fra i Vescovi (cfr. can. 447)⁽³⁶⁾: è fuor di dubbio che tali organismi dispongano di una potestà legislativa ordinaria e propria, almeno quando emanano decreti generali in forza del diritto universale⁽³⁷⁾, anche se quest'ultima affermazione non è pacifica in dottrina: ha avuto e ha tuttora fautori e avversari⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ Can. 135 § 2 c.i.c. *Potestas legislativa exercenda est modo iure praescripto, et ea qua in Ecclesia gaudet legislator infra auctoritatem supremam, valide delegari nequit, nisi aliud iure explicitè caveatur; a legislatore inferiore lex iuri superiori contraria valide ferri nequit.*

⁽³⁶⁾ Can. 447 c.i.c. *Episcoporum conferentia, institutum quidem permanens, est coetus Episcoporum alicuius nationis vel certi territorii, munera quaedam pastoralia coniunctim pro christifidelibus sui territorii exercentium, ad maius bonum provehendum, quod hominibus praebet Ecclesia, praesertim per apostolatus formas et rationes temporis et loci adiunctis apte accommodatas, ad normam iuris.*

⁽³⁷⁾ Cfr. G. GHIRLANDA, *Concili particolari e Conferenze dei Vescovi: munus regendi e munus docendi*, in *La Civiltà Cattolica*, 1991, 2, p. 127.

⁽³⁸⁾ È questa una questione assai discussa. Ci sono canonisti per i quali le conferenze episcopali, nell'emanare tali decreti generali, attuano in forma collettiva una potestà ordinaria, benché soltanto nelle materie per le quali sono competenti a norma del can 455 §1 (cfr. J.I. ARRIETA, *Código de derecho canónico*, edizione annotata, Pamplona 1983, p. 324; C. DE DIEGO LORA, *Las competencias normativas de las conferencias episcopales*, in *Ius Canonicum*, 1984, pp. 527-570). Altri autori, in base sia al dettato conciliare (decreto *Christus Dominus*) sia anche al parallelismo esistente tra in can 455 e il can. 30 (sui decreti generali emanati da chi *potestate executiva tantum gaudet*), concludono che le conferenze non hanno una potestà legislativa propria, ma soltanto delegata da parte della suprema potestà (F.J. URRUTIA, *Responsa Pontificiae*, cit., pp. 609-616). Altri, infine, suggeriscono che le conferenze episcopali da assimilare ai concili particolari hanno una potestà legislativa propria in base alla collegialità e alla *communio* (D.B. MURRAY, *The Legislative Authority of the Episcopal Conference*, in *Studia canonica*, 1986, pp. 33-47). Il favore e l'opposizione riguardo a tali tesi si sono manifestati anche nel Concilio e nella stessa redazione del nuovo codice, cfr. *Communicationes*, 1977, pp. 216-218; 1982, pp. 199-200.

Tali provvedimenti legislativi sono classificati fra i decreti generali e non piuttosto fra le leggi, anche perché si tratta di norme che si inseriscono all'interno di un quadro legislativo preesistente, determinando punti specifici legati alle diverse situazioni di luoghi e persone: sono di fatto questi gli ambiti per i quali il c.i.c. chiede alle conferenze episcopali di pronunciarsi normativamente⁽³⁹⁾. Resta pertanto pacifico che il fedele che appartiene al territorio di una determinata conferenza episcopale è tenuto a obbedire a quanto da essa è stato legittimamente determinato con decreto generale, negli stessi termini con cui è chiamato a uniformarsi alle disposizioni del diritto universale.

In base al principio della territorialità della legge, al disposto dei decreti generali sono tenuti coloro per cui sono stati dati e che hanno nel territorio il domicilio o il quasi domicilio e nel contempo al presente vi dimorano (ex can. 12 § 3). I forestieri non sono tenuti al rispetto dei decreti generali vigenti nel territorio in cui si trovano, a meno che essi provvedano all'ordine pubblico o determinano le formalità degli atti o riguardino beni immobili situati nel territorio (can. 13 § 2, 2°).

Il can 455 parla di decreti generali. A tal proposito ci si è chiesto se il canone, nei primi tre paragrafi, faccia riferimento solo alla competenza della conferenza episcopale di emanare decreti generali, che sulla base del dettato dei cann. 29-30 sono propriamente leggi, o si includono anche i decreti generali esecutivi regolamentati dai cann. 31-33⁽⁴⁰⁾. Ai sensi della risposta della Pontificia Commissione per l'interpretazione del Codice emanata in data 14 Maggio 1985, nei decreti generali richiamati dal canone, sono compresi anche i decreti generali a carattere esecutivo, di cui ai cann. 31-33. Ricordiamo che i decreti generali esecutivi sono provvedimenti che rientrano nella sfera della potestà esecutiva: non possono derogare alle leggi né introdurre disposizioni in contrasto con le leggi stesse (ex can.

⁽³⁹⁾ Una lista indicativa dei canoni che richiedono la promulgazione di norme particolari da parte delle conferenze episcopali è stata pubblicata dalla Segreteria di Stato l'8 Novembre 1983, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. 9, pp. 536-537.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. AAS, 1985, p. 262; Vedi anche J. MIRAS, *Naturaleza jurídica de la potestad normativa de las Conferencias episcopales según el C.I.C. 1983*, in *Iglesia universal e Iglesias particulares*, Pamplona, 1989, pp. 677-692; R. PERIS, *Conferencia episcopal y decisiones vinculantes*, in *Ius Canonicum*, 1990, 2, p. 595; L. MARTÍNEZ SISTACH, *La actividad jurídica*, cit., p. 93.

33 § 1). Anch'essi devono essere promulgati, dal momento che obbligano coloro che sono tenuti alle leggi a cui fanno riferimento (ex can. 32 c.i.c.). Ciò significa che le conferenze episcopali, anche quando emettano decreti generali esecutivi, devono rispettare i requisiti e le condizioni previsti dal can. 455. Ne consegue innanzitutto che una conferenza può emanare decreti generali esecutivi solo nelle materie determinate dal diritto o per concessione della Sede Apostolica.

Anche la *ratio* di questa norma può essere individuata nell'intenzione di non coartare la potestà nativa dei Vescovi diocesani. Quando lo speciale mandato provenga da una Congregazione romana, si dovrà presumere che permetta la promulgazione di un decreto esecutivo, dal momento che le Congregazioni di per sé non dispongono della potestà legislativa né possono delegarla. Se, invece, il decreto è previsto dal diritto universale, bisogna verificare se alla conferenza sia chiesto di stabilire una norma originale, o piuttosto di dettagliare l'applicazione di una norma preesistente o di indicare il modo di osservarla.

Si noti che, dal punto di vista pratico, almeno in ordine alla possibilità e al modo di promulgazione, è secondario stabilire se il decreto generale della conferenza sia legislativo o esecutivo, dal momento che la legge canonica richiede per entrambi le medesime condizioni.

I decreti generali che sono emanati da una conferenza episcopale devono essere sottoposti alla *recognitio* della Santa Sede prima di entrare in vigore. Conclusa l'Assemblea plenaria il presidente deve trasmettere alla Santa Sede, tramite la Nunziatura Apostolica⁽⁴¹⁾, una relazione sugli atti della conferenza e i relativi decreti, sia per informarla sui lavori compiuti, sia perché possa procedere alla revisione dei detti decreti (ex. can. 456 c.i.c.). La trasmissione degli atti e dei relativi decreti è un atto di correttezza ecclesiale, di comunione gerarchica, di obbligo giuridico, anche se tale obbligo è limitato agli atti delle assemblee generali e non si estende per sé agli atti delle riunioni particolari. Questa competenza della Santa Sede viene attualmente esercitata dalla Congregazione per i Vescovi, secondo quanto disposto dalla Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* all'art. 82⁽⁴²⁾.

⁽⁴¹⁾ Cfr. M.P. *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, n. VIII in *Enchiridion Vaticanum*, vol. III, pp. 790-791, n. 1330.

⁽⁴²⁾ Cfr. Cost. Ap. *Pastor Bonus*, 28/06/1988, in A.A.S. 80 (1988), pp. 841-934.

Per dare la necessaria *recognitio*, affinché i decreti possano essere legittimamente promulgati, la Congregazione per i Vescovi consulta i dicasteri interessati *ratione materiae*, inviando i testi di tali decreti, con la preghiera di fare eventuali osservazioni. Oltre i dicasteri competenti *ratione materiae* la Congregazione per i Vescovi deve consultare anche il Pontificio Consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi (*Pastor Bonus*, art. 157).

Quest'ultimo è stato istituito principalmente per rispondere alla necessità di facilitare l'ubbidienza alle leggi, assicurando autoritativamente la loro retta interpretazione ed applicazione. La sua istituzione vuole, però, rispondere ad un'altra necessità vivamente sentita fin dall'inizio dei lavori della nuova codificazione. Mi riferisco alla convenienza che, salva la pluralità e possibile diversità dei diritti particolari (ulteriormente aumentata dal Concilio Vaticano II con l'aggiunta delle conferenze episcopali alle precedenti fonti di diritto *infra auctoritatem supremam*), fosse anche garantita la necessaria unità fondamentale e la congruenza interna dell'intera legislazione ecclesiastica.

A tal fine a questo Consiglio è stata attribuita la competenza di prestare un aiuto tecnico giuridico agli altri Dicasteri della Curia Romana, aiuto che, in questo caso, viene prestato attraverso una collaborazione con le Congregazioni per i Vescovi e per l'Evangelizzazione dei Popoli nell'esame, sotto l'aspetto giuridico, dei decreti delle conferenze episcopali.

Concretamente il Consiglio esamina i singoli testi sotto il duplice profilo di congruenza con le leggi universali (a salvaguardia, cioè, della *communio in regimine*) e di correttezza terminologica e concettuale.

Non sarà superfluo aggiungere, a scanso di eventuali equivoci, che l'inserimento istituzionale del Consiglio nel processo di revisione dei decreti generali delle conferenze episcopali ha un carattere di servizio, che in nulla pregiudica la legittima autonomia e la potestà legislativa *ad normam iuris* di detti organismi, indipendentemente dalla considerazione di quali siano, dal punto di vista dottrinale, l'origine e la natura propria o delegata della medesima potestà. Il Consiglio, cioè, collabora semplicemente nel compito di rivedere tali decreti, affinché essi adempiano nel miglior modo possibile la finalità di completare la legge universale e di adattarla alle specifiche necessità pastorali delle relative Chiese particolari. Nel caso in cui si ritiene, secondo le osservazioni fatte dai dicasteri interpellati, che devono essere apportate delle rettifiche o modifiche al decreto, la Congrega-

zione per i Vescovi non può farsi essa autrice di detta revisione, ma deve sollecitare in tal senso la conferenza che lo ha emanato. Si possono cogliere riferimenti a queste osservazioni in alcuni decreti di promulgazione emanati dalle conferenze, ed anche nella corrispondenza tra la conferenza e la Congregazione che a volte, è stata pubblicata insieme alla normativa complementare⁽⁴³⁾.

Se nulla osta al riconoscimento si procede alla *recognitio* che viene data normalmente con decreto, nel quale si riassume brevemente l'iter seguito, relazionando che la conferenza, attraverso il suo presidente, ha presentato alla Santa Sede le norme da essa approvate secondo diritto, affinché vengano riconosciute o rivedute; che la Congregazione per i Vescovi le ha esaminate, ascoltando il parere dei dicasteri competenti per materia e anche il parere del Pontificio Consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi; che, infine, il Cardinal Prefetto ha presentato queste norme al Pontefice, il quale, *prout in adnexo exemplari continentur, probavit seu confirmavit*.

4. *Correlazione tra momento normativo e recognitio della Santa Sede e valore degli stessi provvedimenti normativi.*

Dopo aver ripercorso storicamente i fattori che hanno favorito la attribuzione alle conferenze episcopali della potestà legislativa e aver analizzato i presupposti e le condizioni perché queste possano legiferare, pur sempre nel pieno rispetto dei limiti imposti dal can 455 del c.i.c., sarà interessante affrontare due questioni di rilevante interesse:

la prima riguarda la natura giuridica e la rilevanza della *recognitio* della Santa Sede, al fine di stabilire il valore dei provvedimenti normativi emanati dalle conferenze episcopali.

Riguardo a questa questione sarà interessante verificare se con la *recognitio* gli atti normativi delle conferenze diventano atti pontifici o se mantengono intatta la loro individualità, restando atti imputabili agli organismi che li hanno emessi.

⁽⁴³⁾ Ad es. il decreto di promulgazione delle norme della conferenza episcopale del Brasile, del 27 febbraio 1986, dice nel preambolo: diversi dicasteri espressero osservazioni e proposte di correzioni che furono opportunamente esaminate, accolte e votate nella 23° Assemblea generale della CNBB, in *Comunicado mensal* 397 (1 Febbraio 1986), p. 51.

La seconda questione attiene all'opinione della dottrina in merito alla valutazione sul potere normativo delle conferenze e alle prospettive future, nel senso di un possibile ampliamento delle competenze normative ad esse attribuite.

Per meglio valutare il valore e l'autonomia delle delibere normative emanate dalle conferenze episcopali è bene approfondire la natura giuridica dell'atto della *recognitio*, che la Santa Sede deve dare affinché i decreti possano essere validamente promulgati. Ci si chiede quale sia il rapporto tra l'atto legislativo emanato dalla conferenza episcopale e l'atto di riconoscimento della Santa Sede. Il can. 455 § 2 del c.i.c. prescrive che tutte le delibere di carattere legislativo emanate dalle conferenze episcopali devono essere *recognitae* dalla Santa Sede. Sulla base di questa tassativa prescrizione nessun decreto può essere validamente ed efficacemente promulgato se manca la *recognitio*.

Occorre valutare l'incidenza di tale atto, verificare se trasforma in atti pontifici le deliberazioni della conferenza dei Vescovi la quale resterebbe così priva di poteri vincolanti e avrebbe semplicemente diritto di proposta, che pure le viene riconosciuto in non poche materie di competenza della Santa Sede oppure se è un semplice presupposto o condizione perché i decreti abbiano forza vincolante.

Questo intervento della Sede Apostolica rappresenta certamente una partecipazione rilevante alla formazione del diritto particolare. Tuttavia tale partecipazione è caratterizzata da un certo tipo di riserbo dal momento che la conferenza episcopale resta la sola responsabile di ciascuna decisione: la Sede Apostolica non fa sua la decisione, ma si limita ad esaminarla semplicemente per quanto riguarda la conformità al diritto (e quindi anche la sua utilità). Essa dichiara che non c'è nulla da obiettare alla decisione della conferenza, altrimenti la decisione non avrebbe forza di legge, a meno che sia emendata o corretta nel senso delle osservazioni fatte⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. M. RIVELLA, *Decisioni e dichiarazioni delle conferenze episcopali*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1996, p. 424; G. FELICIANI, *Il potere normativo delle conferenze episcopali*, in *Monitor Eccl.*, 1991, I, p. 89; J.T. MARTÍN DE AGAR, *Note sul diritto particolare delle conferenze episcopali*, in *Ius Ecclesiae*, 1990, p. 596; C. DE DIEGO LORA, *La potestad de régimen de las conferencias episcopales en el Codex de 1983*, in *Iglesias universal e Iglesias particulares*, IX Simposio Internacional de Teología, Pamplona, 1988, p. 700; J.T. MARTÍN DE AGAR, *Estudio comparado de los decretos generales de las confe-*

Nel Codice di diritto canonico del 1917 si parla di *approbatio*, e *approbare* è un termine che ha un significato più forte di *recognoscere*, dal momento che esprime una valutazione anche nel merito della decisione esaminata, e non solo un controllo di legittimità.

La Santa Sede svolge un ruolo sicuramente più rilevante nella creazione del diritto particolare, quando fuori del can. 455 § 2 deve essere richiesta una sua approvazione o consenso. Così, secondo il can. 242 § 1, in ogni nazione ci deve essere un programma di formazione sacerdotale, che va stabilito dalla conferenza episcopale e approvato dalla Santa Sede. E, come sottolinea il can. 1246 § 2, una conferenza può sopprimere una festività, o spostarla alla domenica, soltanto con l'approvazione previa della Santa Sede. In questi casi la Sede Apostolica s'identifica in un certo senso con la decisione d'una conferenza episcopale, perché soltanto dopo averla esaminata nel merito e averla ritenuta giusta e conforme al diritto, la raccomanda.

Con la *recognitio*, invece, non si cambia né la natura né l'autore del provvedimento: esso rimane un atto in questo caso un decreto generale dell'autorità inferiore conferenza episcopale, che lo ha emanato. La *recognitio* non ha neanche la funzione di conferire alle decisioni normative della conferenza una maggior autorevolezza, come avviene nella *confirmatio*, quanto quella di permettere alla Santa Sede di accertare che non contengano nulla di contrario o di poco consono al bene della Chiesa e, in particolare, all'unità della fede e della comunione, alle prerogative del pontefice, ai diritti dei singoli Vescovi⁽⁴⁵⁾.

Il termine *recognoscere* sembra dunque indicare un'attività complessa e difficile da precisare, che si differenzia dall'*approbatio* e dalla *confirmatio*, anche se dal tenore dei decreti emessi dalla Congregazione per i Vescovi, sembra che tali termini siano considerati equivalenti⁽⁴⁶⁾. Ciò che è comunque importante rilevare è che la *recognitio* della Sede Apostolica non ha valore costitutivo, ma soltanto

rencias episcopales, in *Ius Canonicum*, 1992, I, p. 180; L. MARTÍNEZ SISTACH, *La actividad jurídica*, cit., p. 92.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. G. FELICIANI, *Il potere normativo delle conferenze episcopali nella comunione ecclesiale*, cit, p. 89.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. J.T. MARTÍN DE AGAR, *Note sul diritto particolare delle conferenze episcopali*, cit, p. 596.

dichiarativo: la decisione approvata resta di diritto particolare e come tale rimane sotto l'intera responsabilità della conferenza episcopale che l'ha deliberata.

Quanto al significato giuridico di questa *recognitio*, essa è da considerarsi un atto della suprema autorità con il quale si permette autoritativamente (si autorizza) la promulgazione di una legge o decreto legislativo dell'autorità inferiore. Tale interpretazione è in perfetta aderenza con quanto dichiarato dalla Segreteria della Pontificia Commissione per la revisione al c.i.c. nel 1981⁽⁴⁷⁾, la quale ha dichiarato che *la recognitio est actus potestatis regiminis, absolute necessarius (eo deficiente actus nullius valoris es) et quo imponi possunt modificationes, etiam substantiales in lege vel decreto ad recognitionem presentato*. Tale termine tecnico indica, quindi, un modo di intervento specifico della superiore autorità che non si sostituisce né fa proprio l'atto dell'organo inferiore, che ne rimane totalmente responsabile, ma ne certifica la conformità con la normativa universale autorizzandone la promulgazione⁽⁴⁸⁾.

Tale intervento non trasforma in atti pontifici le deliberazioni normative delle conferenze episcopali, ma costituisce una condizione estrinseca, pur se necessaria, dell'atto. Sulla base di quanto affermato si può concludere che le conferenze episcopali, pur se godono di una capacità legislativa condizionata dalla presenza di determinati requisiti, quando emettono provvedimenti legislativi questi sono di loro esclusiva competenza, tali atti, cioè, nonostante il riconoscimento della Santa sede, sono imputabili soltanto ad esse.

Per quanto riguarda la seconda questione relativa alla valutazione da parte della dottrina della valenza del potere normativo delle conferenze si sono espressi diversi autori che ne hanno spiegato l'ambito operativo e la rilevanza. Non sempre le loro opinioni sono state concordi, dal momento che i presupposti e i relativi limiti del potere normativo riconosciuto alle conferenze dal can. 455 del c.i.c. sono stati interpretati in modo diverso.

Alcuni autori hanno ritenuto che le conferenze sono anche organi legislativi sia pure a carattere limitato, e quindi, possono

(47) Relazione della Sessione plenaria celebrata nei giorni 20-28 ottobre del 1981, in *Communicationes*, 1983, p. 173

(48) Cfr. C. DE DIEGO LORA, *La potestad de régimen de las conferencias episcopales en el codex de 1983*, cit., p. 29.

creare un vero e proprio *ius territoriale* ⁽⁴⁹⁾ o *particulare* ⁽⁵⁰⁾, idoneo a disciplinare la vita delle comunità ecclesiali stabilite su di un territorio o costituenti una sola etnia ⁽⁵¹⁾; porre in essere atti giuridici ad esse imputabili e non ai singoli membri che la compongono ⁽⁵²⁾.

In ordine a questo aspetto altri autori ⁽⁵³⁾ sono del parere che si tratti di una potestà legislativa eccezionale, in quanto di per sé le conferenze non sarebbero un organo legislativo, ma solo un'ipotesi di istanza pastorale, così come si evincerebbe, peraltro, dal can 447 del c.i.c., per cui potrebbero solo dare istruzioni nelle materie di competenza legislativa.

Altri ancora ritengono che si è in presenza di un vero e proprio organo legislativo, anche se a contenuto ed efficacia limitati ⁽⁵⁴⁾. C'è anche chi ritiene, ed è questa l'interpretazione più aderente al disposto normativo contenuto nel codice, che le conferenze non sono dotate di potestà legislativa generale, ma nelle materie in cui il diritto universale lo preveda o in quelle stabilite dalla Sede Apostolica, esse assurgono a istanze legislative, capaci di produrre diritto, in relazione al luogo, anche quando, difettando i presupposti, essi emanino decreti generali, *recognita* dalla Sede Aposto-

⁽⁴⁹⁾ Cfr. M.L. DE BERNARDIS, *Il diritto canonico territoriale tra il Concilio Vaticano II e la riforma del codice*, in *Ius Populi Dei, Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. 2, Gregoriana, Roma, 1972, p. 39.

⁽⁵⁰⁾ Contra, sembra, W. OCLIN, *Ordinatio Ecclesiae Universae in specie ad Ecclesias rituales sui iuris quod attinet*, in *Rivista di diritto canonico*, 1980, pp.304-308.

⁽⁵¹⁾ Cfr. F.J. URRUTIA, *De quibusdam quaestionibus ad librum primum codicis pertinentibus*, in *Periodica de re mor. can. lit.*, 1984, p. 297.

⁽⁵²⁾ Su questa problematica in quanto correlata a quella della stessa possibilità di esistere delle persone giuridiche nell'ambito canonistico vedi C. LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, 1985, p. 156.

⁽⁵³⁾ Cfr. F.J. URRUTIA, *De quibusdam quaestionibus*, cit., p. 297; vedi di poco anteriore al codice del 1983 G. FELICIANI, *Le conferenze episcopali*, cit., p. 336, che suggerisce di valutare con molta attenzione la proposta di riconoscere alle conferenze un'autorità legislativa che non si limiti a singoli casi, ma abbia carattere generale, in quanto metterebbe in crisi il carattere consultivo delle stesse e la stessa volontà conciliare di mantenere in vita e incrementare i concili particolari.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. J. MANZANARES, *De conferentiae episcopalis competentiae in re liturgica*, in *Periodica in re mor. can. lit.*, 1980, p. 496; R. LETTMANN, *Episcopal Conference in the New Canon Law*, in *Studia can.*, 1980, pp. 366-367; P.A. BONNET, *La codificazione canonica nel sistema delle fonti tra continuità e discontinuità*, in COCCOPALMERIO F. - BONNET P.A. - PAVONI N., *Perché un codice nella Chiesa*, Bologna, 1984, p. 101.

lica⁽⁵⁵⁾. È innegabile, come da alcuni autori è stato osservato⁽⁵⁶⁾, che le competenze legislative attribuite alle conferenze non risultano particolarmente significative poiché, in molti casi si riducono alla regolamentazione di materie quanto mai specifiche e delimitate o alla scelta tra alternative già precisamente definite dallo stesso codice: è per questo che esse non possono essere considerate organismi che godono di potestà legislativa generale e che, soltanto quando legiferano nel pieno rispetto dei presupposti e dei limiti ad esse imposti, possono essere considerate alla stessa stregua degli organi aventi funzione legislativa.

Questa situazione non appare destinata a subire rilevanti evoluzioni dal momento che le prospettive attuali non risultano favorevoli a un notevole ampliamento della autorità legislativa delle conferenze. Sembra, innanzitutto, da escludere che ad esse venga in futuro riconosciuta una competenza legislativa di carattere generale⁽⁵⁷⁾.

Le conferenze episcopali sono, infatti, istituti permanenti e, di conseguenza, se avessero il potere di legiferare su qualunque materia potrebbero gravemente condizionare in ogni momento importanti aspetti del ministero dei singoli Vescovi diocesani con l'evidente pericolo di limitarne eccessivamente la legittima autonomia.

Nemmeno è da auspicare un consistente incremento del numero e della importanza delle materie attribuite dal diritto universale alla competenza legislativa delle conferenze, dal momento che alcune di esse si sono già trovate in difficoltà ad adempiere tempestivamente i compiti loro assegnati dal nuovo codice, come ha riconosciuto la stessa Segreteria di Stato⁽⁵⁸⁾.

In ogni caso, poi, è opportuno che questi istituti mantengano il loro tradizionale carattere essenzialmente consultivo, evitando di trasformarsi in organismi prevalentemente decisionali che non lascereb-

⁽⁵⁵⁾ Cfr. F. UCCELLA, *Le conferenze episcopali nel nuovo codice di diritto canonico: prime riflessioni*, in *Il Diritto Eccl.*, 1986, 1, p. 117.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. J. MANZANARES, *Las Conferencias episcopales en el nuevo código de derecho canónico*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. 1, Perugia, Università degli studi, 1984, p. 530.

⁽⁵⁷⁾ Ciò troverebbe conferma nel Motu Proprio *Apostolos Suos* sullo statuto teologico e giuridico delle conferenze episcopali emanato il 21 maggio 1998, che per quanto riguarda la potestà legislativa delle conferenze ha ribadito quanto disposto dal codice 1983, senza introdurre alcuna sostanziale innovazione.

⁽⁵⁸⁾ Vedi la lettera *Certaines conferences*, 8 novembre 1983, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. 9, pp. 458-461.

bero sufficiente spazio al dialogo costruttivo e al sereno confronto tra le diverse esperienze e i vari orientamenti dei loro membri⁽⁵⁹⁾.

Nulla, però, impedisce che, là dove si presentino specifiche esigenze, la Santa Sede conferisca a singole conferenze più ampi poteri mediante speciali mandati o anche leggi pontificie di diritto particolare.

Già gli accordi stipulati con la Spagna nel 1979 e i più recenti patti con l'Italia assegnano alle rispettive conferenze rilevanti funzioni di carattere legislativo.

Basti qui ricordare come l'art. 75 delle norme circa gli enti e i beni ecclesiastici in Italia riconosca nella C.E.I. l'autorità competente ad emanare nell'ordinamento canonico tutte le disposizioni necessarie all'attuazione del nuovo sistema di sostentamento del clero.

E come l'art. 5 dello statuto della stessa C.E.I., approvato dalla Santa Sede nel 1985, la legittimi a trattare, a certe condizioni, con le autorità civili le questioni di carattere nazionale che interessano le relazioni tra la Chiesa e lo Stato in Italia, anche in vista della stipulazione di intese che si rendessero opportune su determinate materie⁽⁶⁰⁾, intese che avrebbero necessariamente valore normativo anche in ambito canonico.

Tale tendenza a valorizzare il ruolo delle conferenze nella legislazione di natura pattizia potrà manifestarsi anche in altri paesi dal momento che l'attuale Pontefice considera questi istituti come entità rappresentative *ad intra* e *ad extra* dell'ambito ecclesiale, pienamente abilitate a rappresentare l'episcopato presso la autorità civili⁽⁶¹⁾.

SIMONETTA DI CARLO

⁽⁵⁹⁾ Cfr. G. FELICIANI, *Il potere normativo delle conferenze episcopali nella comunione ecclesiale*, in *Monitor eccl.*, 1991, 1, p. 91.

⁽⁶⁰⁾ V. *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. III, Bologna, 1986, rispettivamente pp. 1714 e 1332.

⁽⁶¹⁾ Ai vescovi del Brasile, 10 luglio 1980, n. 1, e ai vescovi Portoghesi della provincia ecclesiastica di Braga, 4 febbraio 1983, n. 4, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, Libreria Editrice Vaticana, 1979, rispettivamente vol. III, 2, p. 217 e vol. VI, 1, p. 348.