

# IUS ECCLESIAE

RIVISTA INTERNAZIONALE DI DIRITTO CANONICO

Vol. XIII - Num. 2 - Maggio-Agosto 2001

PONTIFICIA UNIVERSITÀ DELLA SANTA CROCE

GIUFFRÈ EDITORE

Pagina bianca

## SOMMARIO

### DOTTRINA

I. STUDI SULLA LEGGE FONDAMENTALE DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO (*)	
C. MIGLIORE, <i>I motivi della revisione della Legge Fondamentale</i> .....	293
G. LO CASTRO, <i>La Legge Fondamentale nella pubblicistica contemporanea</i> .....	303
C. CARDIA, <i>La nuova Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva</i> .....	311
G. DALLA TORRE, <i>L'attività giudiziale nello Stato della Città del Vaticano e la Legge Fondamentale</i> .....	347
G. CORBELLINI, <i>La Legge Fondamentale e la struttura del Governatorato</i> .....	369
II. ALTRI STUDI	
D. LE TOURNEAU, <i>Le soin pastoral des catholiques orientaux en dehors de leur Église de rite ptopre. Le cas de l'ordinariat français</i> .....	391
G.P. MONTINI, <i>La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica</i> .....	421
M. JASONNI, <i>Sorgente ed approdo del diritto canonico: il tempo a termine</i> .....	449
R. OMBRES, « <i>How Can This Be Justified?</i> ». <i>Reflections on Canon 868 § 2 of the 1983 Code of Canon Law</i> .....	461

---

(\*) Gli «Studi sulla Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano» corrispondono al Convegno di studi organizzato dalla Facoltà di Diritto canonico e svoltosi presso la Pontificia Università della Santa Croce il giorno 22 marzo 2001. La Redazione ha pregato mons. Giorgio Corbellini, Vice-Segretario Generale del Governatorato, di voler integrare i vari contributi con uno specifico riguardante la struttura del Governatorato. Per il testo della Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, vedi «*Ius Ecclesiae*» 13 (2001) 247-250.

## RASSEGNA DI BIBLIOGRAFIA

*Recensioni.*

- AA.VV., *La Curia Diocesana. Organización. Diversos Oficios. Formularios* (J. Canosa) ..... 477
- A. BETTETINI, *Il silenzio amministrativo nel diritto canonico* (J. Canosa) ..... 478
- A. BORRAS (ed.), *Des laïcs en responsabilité pastorale? Accueil de nouveaux ministères* (D. Le Tourneau) ..... 479
- F. D'AGOSTINO, *Diritto e Giustizia. Per una introduzione allo studio del diritto*, (B. Esposito, O. P.) ..... 481
- G. DOLE, *La Liberté d'opinion et de conscience en droit comparé du travail. Union européenne. I - Droit européen et droit français* (D. Le Tourneau) ..... 486
- C. J. ERRÁZURIZ M., *Il diritto e la giustizia nella Chiesa. Per una Teoria Fondamentale del diritto canonico* (J.-P. Schouppe) ..... 489
- W. GÓRALSKI, *Matrimonium facit consensus. Z orzecznictwa Roty Rzymskiej w sprawach o nieważność małżeństwa z tytułów dotyczących zgody małżeńskiej: 1984-1997* (Dalla giurisprudenza della Rota Romana nelle cause di nullità matrimoniale circa i capi riguardanti il consenso matrimoniale: 1984-1997) (Z. Grocholewski) ..... 492
- J. KRUKOWSKI, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych* (Chiesa e Stato. Basi delle relazioni giuridiche) (Z. Grocholewski) ..... 494
- A. MONTAN, *Il diritto nella vita e nella missione della Chiesa. I, Introduzione. Norme generali. Il popolo di Dio (Libri I e II del Codice)* (C.J. Errázuriz M.) ..... 496
- P. PALLATH, *Local Episcopal Bodies in East and West* (J.M. Pommarès, O. S. B.) ..... 500
- R. PIZZORNI, *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino* (B. Esposito, O. P.) ..... 507
- M. TINTI, *Condizione esplicita e consenso implicitamente condizionato nel matrimonio canonico* (M. Gas i Aixendri) ..... 510
- C. VAN DE WIEL, *Het recht van de Kerk met betrekking tot handelingen van goddelijke eredienst, gewijde plaatsen en heilige tijden, Liber IV, partes 2-3, cc. 1166-1253* (J.-P. Schouppe) ..... 513

## DOCUMENTI

*Atti della Santa Sede.*

- SEGRETERIA DI STATO, *Accordo base tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca* (con nota di T. Hajdu) ..... 517

PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, Decreto sul ricorso di congruenza fra legge particolare e norma codiciale, 29 aprile 2000 (con <i>nota</i> di J. Miñambres, <i>Note sull'adeguata remunerazione dei chierici. A proposito di un recente decreto di congruenza fra legislazione particolare e norma codiciale</i> ) .....	532
<i>Legislazione particolare.</i>	
ITALIA, Indicazioni procedurali della Conferenza Episcopale per il lavoro delle Commissioni Episcopali 22-25 gennaio 2001 .....	545
FEDERAZIONE RUSSA, Statuto della Conferenza episcopale della Federazione Russa e Decreto di erezione e di <i>recognitio</i> degli Statuti da parte della Congregazione per i vescovi, 2 marzo 1999 (con <i>nota</i> di F. Fabene, <i>I nuovi statuti delle Conferenze episcopali: linee portanti</i> ) .....	548
LITUANIA, Statuto della Conferenza episcopale della Lituania e Decreto di <i>recognitio</i> degli Statuti da parte della Congregazione per i vescovi, 31 maggio 2001 (con <i>nota</i> di F. Fabene, <i>I nuovi statuti delle conferenze episcopali: linee portanti</i> ) .....	556

## COLLABORATORI DI QUESTO FASCICOLO

- CARLO CARDIA, Ordinario di diritto canonico - Università di Roma III.
- GIORGIO CORBELLINI, Vice Segretario Generale - Governatorato dello Stato della Città del Vaticano.
- GIUSEPPE DALLA TORRE, Ordinario di diritto canonico - Libera Università Maria Santissima Assunta (Roma).
- MASSIMO JASONNI, Straordinario di diritto canonico - Università di Modena e Reggio Emilia.
- DOMINIQUE LE TOURNEAU, Giudice del Tribunale interdiocesano di Champagne - Picardie (Francia).
- GAETANO LO CASTRO, Ordinario di diritto canonico - Università di Roma La Sapienza.
- CELESTINO MIGLIORE, Sotto-Segretario per i rapporti con gli Stati - Segreteria di Stato.
- G. PAOLO MONTINI, Difensore del Vincolo Sostituto del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.
- ROBERT OMBRES, Docente di diritto canonico - Blackfriars, Oxford (Inghilterra).
- Hanno collaborato anche: J.I. ARRIETA, J. CANOSA, E. DE LEÓN, C.J. ERRÁZURIZ M., B. ESPOSITO, F. FABENE, M. GAS I AIXENDRI, Z. GROCHOLEWSKI, T. HAJDU, J. MIÑAMBRES, J.-M. POMMARÈS, A.S. SÁNCHEZ-GIL, J.-P. SCHOUPPE.

## *Dottrina*

- I. *Studi sulla Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*

**Pagina bianca**

CELESTINO MIGLIORE

## I MOTIVI DELLA REVISIONE DELLA LEGGE FONDAMENTALE

I principali motivi della revisione della Legge fondamentale sono chiaramente illustrati nel breve proemio della Legge medesima. Si tratta, in primo luogo, della necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano, a partire dal 1929. In secondo luogo, era anche necessario rendere tale ordinamento giuridico sempre meglio rispondente alle sue originarie finalità istituzionali<sup>(1)</sup>.

Come si sa, la Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano venne promulgata il 7 giugno 1929<sup>(2)</sup>; era la prima di sei leggi intese a conferire un preciso assetto giuridico allo Stato.

La Legge n. II *sulle fonti del diritto*, stabiliva le fonti principali del diritto oggettivo dello Stato della Città del Vaticano — *Codex iuris canonici*, Costituzioni Apostoliche, leggi specificamente emanate dal Sommo Pontefice per la Città del Vaticano — e le leggi suppletive<sup>(3)</sup>; la Legge n. III *sulla cittadinanza ed il soggiorno*, in stretta sin-

---

(1) «Avendo preso atto della necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano e volendo renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso, che esiste a conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo, di Nostro Motu Proprio e certa scienza, con la pienezza della Nostra sovrana autorità, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto appresso, da osservarsi come Legge dello Stato» (*proemio*, Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, 26 novembre 2000, AAS Suppl. 71 (2000) p. 75-83).

(2) N. I, Legge fondamentale della Città del Vaticano, del 7 giugno 1929, AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 1-4.

(3) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 5-13.

tonia con le prescrizioni del Trattato Lateranense, fissava le condizioni della cittadinanza vaticana e dell'accesso e soggiorno nella Città del Vaticano<sup>(4)</sup>; la Legge n. IV sull'ordinamento amministrativo, delineava una prima organizzazione amministrativa del Governatorato — in seguito più volte modificata — stabilendo le norme principali dell'attività negoziale dell'amministrazione dello Stato<sup>(5)</sup>; la Legge n. V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale, regolava l'attività commerciale all'interno dello Stato così come l'ingresso e l'esportazione di merci<sup>(6)</sup>; e, infine, la Legge n. VI di pubblica sicurezza, recante norme relative all'ordine pubblico<sup>(7)</sup>. Sei leggi che oggi chiameremmo organiche, e che rappresentavano, in definitiva, la struttura basilare dell'ordinamento giuridico Vaticano<sup>(8)</sup>.

Tra le proprietà della legge, in generale, c'è quella della stabilità che consiste nel fatto che la legge ha un valore duraturo, continuo, e la sua validità non è limitata ad un tempo determinato<sup>(9)</sup>. Settant'anni di esistenza e di operatività della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, che dava fondamento alle altre cinque prima menzionate, non sono molti alla luce di quella «*stabilitas legis*», che è propria dell'ordinamento canonico, ma che si applica anche a quello dello Stato della Città del Vaticano.

Tuttavia, settant'anni sono anche sufficienti per motivare una revisione, un adattamento della medesima, tenendo in conto che «la funzione che le norme esercitano all'interno dell'esperienza giuridica è quella di garantire una sorta di "cristallizzazione" alle diverse possibili modalità di relazione interpersonale. Ma resta fermo che le norme sono funzionali alle relazioni intersoggettive, e non viceversa». Se «il diritto è un modo di strutturare la coesistenza umana» e se «le norme giuridiche sono uno strumento di questa strutturazione»<sup>(10)</sup>, ne consegue che la legge positiva è animata da un'interna dialettica di stabilità e mutabilità.

(4) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 14-21.

(5) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 21-24.

(6) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 25-28.

(7) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 25-28.

(8) È su queste norme, oltre che sul Trattato Lateranense del 1929, che FEDERICO CAMMEO, elaborò nel 1932 una trattazione sistematica, l'*Ordinamento Giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, pubblicato a Firenze.

(9) Cfr. L. CHIAPPETTA, *Il Codice di Diritto Canonico, commento giuridico-pastorale*, Devotione, Napoli 1988, Vol. I p. 44.

Da questa dialettica risulta un altro carattere tipico della legge: quello della novità, la quale, « non è però da intendersi in senso primario ed assoluto, giacché in questo caso soltanto le norme di origine costituzionale (e tra queste ancora non tutte) potrebbero dirsi nuove (e cioè creative); (...) Il criterio della novità si risolve (...) nell'esigenza che la legge per essere tale, introduca delle modifiche, delle variazioni all'ordinamento vigente »<sup>(11)</sup>.

Mutabilità nella stabilità e novità della legge offrono la chiave di lettura e costituiscono il quadro concettuale entro cui si è mossa la revisione della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano.

In settant'anni, infatti, molte cose sono cambiate. Anzitutto, nella trattazione delle questioni inerenti al governo dello Stato, da parte dei Pontefici, i quali col crescere delle loro sollecitudini per la Chiesa universale, hanno potuto disporre sempre meno del tempo necessario per seguire in prima persona l'attività quotidiana del Governatorato — come soleva, invece, fare Papa Pio XI in tempi che si possono considerare di fondazione per il nuovo Stato — .

Inoltre, la struttura di governo dello Stato ha conosciuto lungo gli anni alcune importanti modifiche, introdotte *per viam facti* e *per viam juris*. E qui giova gettare uno sguardo sugli interventi che nell'arco di settant'anni hanno inciso sul governo dello Stato della Città del Vaticano.

La Legge fondamentale del 1929, dopo aver affermato che il Sommo Pontefice « ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario » (art. 1), prevedeva la figura di un Governatore al quale il Sommo Pontefice delegava « l'esercizio del potere esecutivo »<sup>(12)</sup>, e la potestà legislativa « per determinate materie o per singoli oggetti »<sup>(13)</sup>.

<sup>(10)</sup> F. D'AGOSTINO, *Diritto e Giustizia*, Ed. San Paolo, 2000, p. 10ss.

<sup>(11)</sup> Cfr. *Grande Dizionario Enciclopedico del Diritto*, voce LEGGE, XX, Fabbri editore, p. 73.

<sup>(12)</sup> « Al Governatore dello Stato, ferme restando le esclusioni e limitazioni stabilite nei precedenti articoli 2, 3 e 4, è delegato l'esercizio del potere esecutivo. Da tale delega sono eccettuati gli atti che siano riservati al Sommo Pontefice e quelli che caso per caso Egli creda di avocare a sé » (art. 6, Legge fondamentale del 1929).

<sup>(13)</sup> « Il Sommo Pontefice per quanto attiene al governo della Città del Vaticano, ferme le esclusioni di cui agli articoli precedenti, si riserva di delegare la potestà legislativa per determinate materie o per singoli oggetti al Governatore dello Stato. Indipendentemente da espressa delegazione, il Governatore, del pari per quanto attiene al go-

Per una decina d'anni, Papa Pio XI governò il nuovo Stato in prima persona con l'ausilio del Governatore, il Marchese Camillo Serafini. I Papi che seguirono, pressati dai crescenti impegni della Chiesa universale, hanno invece attuato una costante delega nel governo dello Stato della Città del Vaticano ad altri soggetti. Pio XII, a pochi giorni dalla sua elezione, istituì in via di fatto, senza per altro apportare alcuna modifica alla Legge fondamentale, una Pontificia Commissione «chiamata a presiedere in Suo nome e in Sua vece al Governatorato ed Uffici annessi»<sup>(14)</sup>.

La Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano nominò, poi, per il suo concreto funzionamento, un Segretario ed un Delegato Speciale<sup>(15)</sup>. La figura del Governatore, però, non fu soppressa, anche se, dalla morte del citato Marchese C. Serafini, nel 1952, non venne più nominato alcun Governatore, e i poteri ad esso delegati dalla Legge fondamentale vennero esercitati dalla Pontificia Commissione.

Nel 1969 si registra un intervento *per viam juris* ad opera di Paolo VI che emanò la Legge n. LI sul governo dello Stato della Città del Vaticano<sup>(16)</sup>. A proposito del governo dello Stato, l'art. 1 della nuova Legge indicava che, salvo quanto dichiarato dalla Legge fondamentale del 1929, il Sommo Pontefice esercita i poteri legislativo ed esecutivo per mezzo di una Commissione di Cardinali, da Lui nominati per un quinquennio; mentre l'art. 2 stabiliva che tale Commis-

---

verno della Città del Vaticano, ha facoltà di emanare regolamenti ed ordinanze per la esecuzione delle leggi, senza poter derogare alle medesime o dispensarne. Nella emanazione delle leggi delegate e dei regolamenti ed ordinanze il Governatore, eccetto che sia diversamente disposto, deve udire il parere del Consigliere generale dello Stato (art. 5, Legge fondamentale del 1929).

<sup>(14)</sup> «Con tale provvedimento — si legge ne "L'Osservatore Romano" del 5 aprile 1939, p. 1 —, il Santo Padre dinanzi alle sempre più numerose e gravi cure del Suo apostolico Ministero, ha inteso di costituire un ente stabile e permanente che Lo rappresenti nel governo civile dello Stato (...) tutto il complesso (...) del Governatorato passa alle dirette dipendenze della Pontificia Commissione, che curerà di rispondere alle esigenze delle cose, con la speciale autorità che le proviene dall'alto speciale mandato ad essa affidato dal Sommo Pontefice». Quasi trent'anni più tardi, Papa Paolo VI, nel Motu Proprio «Una struttura particolare» (28 marzo 1968), ravviserà il compito specifico della Pontificia Commissione nell'«incarico di provvedere al governo ed al funzionamento dello Stato (...) e di assorbire le funzioni fino allora svolte dal Consiglio centrale» (Cfr AAS Suppl. 39 (1968) p. 1).

<sup>(15)</sup> Cfr. L'Osservatore Romano, 5 aprile 1939, p. 1.

<sup>(16)</sup> Cfr AAS Suppl. 41 (1969), n. 5, 24 giugno 1969, pp. 29-32.

sione fosse coadiuvata da un Delegato Speciale (nominato dal Sommo Pontefice) al quale spetta, salvo che la Commissione disponesse altrimenti, l'esercizio del potere esecutivo, ed in genere ogni attribuzione che le leggi e i regolamenti vigenti demandavano alla competenza del Governatore dello Stato, salvo il potere di emanare regolamenti.

Con la Legge LI venivano, quindi, definite le competenze della Pontificia Commissione, consistenti nell'esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo. Per quanto riguarda quest'ultimo, non potendo la Commissione, in quanto organo collegiale, gestire il governo, viene stabilito che il potere esecutivo spetta al Delegato Speciale, salvo diversa disposizione della stessa Pontificia Commissione, la quale pertanto ha la facoltà di ampliarne o restringerne i poteri.

In seguito, con Chirografo del 6 aprile 1984, Papa Giovanni Paolo II conferì al Cardinale Agostino Casaroli, in qualità di Segretario di Stato «alto e speciale mandato per rappresentarCi nel governo civile dello Stato della Città del Vaticano e ad esercitare, in Nostro nome e in Nostra vece — sempre riferendo a Noi, specialmente nei casi di particolare importanza — i poteri e le responsabilità inerenti alla Nostra sovranità temporale sul medesimo Stato»<sup>(17)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> «Le sollecitudini crescenti per la cura della Chiesa universale Ci suggeriscono di costituirCi sempre più validi ausili nell'espletamento della Nostra missione e per tanto, Signor Cardinale, tenuto conto di quanto disposto dalla Costituzione Apostolica "Regimini Ecclesiae" del 15 agosto 1967, al n. 25, dopo matura riflessione, abbiamo stabilito di conferire a Lei, come di fatto le conferiamo nella sua qualità di Nostro Segretario di Stato, alto e speciale mandato a rappresentarCi nel governo civile dello Stato della Città del Vaticano e ad esercitare, in Nostro nome e in Nostra vece, — sempre riferendo a Noi, specialmente nei casi di particolare importanza — i poteri e le responsabilità inerenti alla Nostra sovranità temporale sul medesimo Stato, del quale è garantita l'indipendenza da ogni potestà terrena di questa Sede Apostolica Romana che la Provvidenza Ci ha chiamato a reggere. Modificando quindi parzialmente, in applicazione della menzionata Costituzione Apostolica, quanto il Nostro Predecessore Pio XII di v.m. stabilì con Biglietto della Segreteria di Stato dell'Aprile 1939, e con esplicita deroga al disposto della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, N.I del 7 giugno 1929, Art. 7, 1° comma, vogliamo e decidiamo che a Lei, Signor Cardinale Nostro Segretario di Stato, faccia riferimento la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano in una col Cardinale Presidente che sarà nominato, in tutte le materie che le vigenti Leggi riservano alla Nostra Persona. La medesima Commissione Cardinalizia — coadiuvata da un Prelato, che, al presente, ha il titolo di Pro-Presidente, e da un Delegato speciale — continuerà nell'ordinario governo, nell'ambito delle potestà, dele-

Mentre detta Legge non prevede un Segretario della Commissione, dal 1991 *l'Annuario Pontificio* prese ad indicare il Segretario generale del Governatorato anche come Segretario della Pontificia Commissione.

Da questo sommario, ma credo sufficiente, sguardo alla storia, emergono alcune considerazioni che, tra altre, stanno poi alla base della decisione di procedere alla revisione della Legge fondamentale:

1) Si è venuta delineando una distinzione degli organi di governo — legislativo ed esecutivo — dello Stato della Città del Vaticano, a nome e per incarico del Sommo Pontefice. Data la natura dello Stato, e la pienezza di poteri che l'art. 1 riconosce al Papa, è ovviamente più appropriato parlare di distinzione che non di vera e propria divisione.

2) Sono venute in rilievo figure con mansioni esecutive come il Governatore, il Delegato Speciale, il Segretario generale del Governatorato, che dovevano essere armonizzate in una legislazione consolidata.

3) Con la crescente delega dei poteri legislativo ed esecutivo da parte dei Pontefici e la conseguente maggiore distinzione degli organi di governo, si è affacciata anche la necessità di meglio determinare il rapporto tra il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano e la Segreteria di Stato<sup>(18)</sup>.

Partendo, dunque, da queste considerazioni, erano sufficientemente chiari gli orientamenti fondamentali da dare ai lavori di revisione della Legge Fondamentale del 1929. Per approntare il testo della nuova Legge, che è entrata in vigore il 22 febbraio 2001, Festa della Cattedra di San Pietro, il Santo Padre istituì una Commissione giuridica « ad hoc »<sup>(19)</sup>, sotto la presidenza del Card. Rosalio Castillo

---

gate o delegabili a norma della Legge N. I del 7 giugno 1929, alla persona del Governatore, supplendo, come già nel precedente passato, alla vacanza delle alte cariche dello Stato» (Giovanni Paolo II, Chirografo al Cardinal Segretario di Stato, Agostino Casaroli, del 6 aprile 1984, AAS 76 (1984) 495-496).

<sup>(18)</sup> Mentre nella Legge fondamentale del '29 non figura mai il termine « Governatorato », in quella del 26 novembre 2000, esso figura all'Art. 6, come soggetto per mezzo del quale è esercitata la potestà esecutiva.

<sup>(19)</sup> Per la composizione della Commissione ed altri particolari, vedi il corsivo *Un concreto frutto dell'esperienza di governo di uno Stato peculiare*, in «L'Osservatore Romano» 2 febbraio 2001, p. 5.

Lara, che ha tenuto quattordici sessioni di lavoro nell'arco di dieci mesi, dal febbraio al novembre 2000.

Si trattava, anzitutto, di designare l'organo — collegiale — al quale per delega il Santo Padre affida ordinariamente il potere legislativo e di determinarne, almeno nelle linee generali, il funzionamento, assicurandogli un supporto consultivo di tipo scientifico — professionale che ha trovato modalità attuativa nelle figure del Consigliere generale e dei Consiglieri dello Stato. In tale senso, come indica l'art. 3 della nuova Legge Fondamentale, «il potere legislativo, salvi i casi che il Sommo Pontefice intenda riservare a Se stesso o ad altre istanze, è esercitato da una Commissione composta da un Cardinale Presidente e da altri Cardinali, tutti nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio». L'articolo seguente precisa che «la Commissione esercita il suo potere entro i limiti della Legge sulle fonti del diritto, secondo le disposizioni di seguito indicate ed il proprio Regolamento», e che «per l'elaborazione dei progetti di legge, la Commissione si avvale della collaborazione dei Consiglieri dello Stato, di altri esperti nonché degli Organismi della Santa Sede e dello Stato che possano esserne interessati». In ogni caso, «i progetti di legge sono previamente sottoposti, per il tramite della Segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice».

Delineata la funzione legislativa, occorre, poi, operare una netta distinzione degli organi cui è demandato il potere legislativo (che è organo collegiale, la Commissione di Cardinali) e il potere esecutivo, e fissare alcune modalità dell'esercizio dell'esecutivo che richiedeva anche una chiarificazione tra le cariche esecutive emerse lungo gli anni e le competenze ad esse assegnate. Di conseguenza, l'art. 5 della nuova Legge Fondamentale prevede che «il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Commissione, in conformità con la presente Legge e con le altre disposizioni normative vigenti», e che «nell'esercizio di tale potere il Presidente è coadiuvato dal Segretario Generale e dal Vice Segretario Generale», fermo restando che «le questioni di maggiore importanza sono sottoposte dal Presidente all'esame della Commissione», e che, come tiene a precisare l'articolo successivo, «nelle materie di maggiore importanza si procede di concerto con la Segreteria di Stato».

Infine, per quanto attiene al potere giudiziario era chiaro che il recente ordinamento — risalente al 1987, e consistente, in sostanza, nell'approvazione di un nuovo ordinamento giudiziario

dello Stato<sup>(20)</sup>, e nella costituzione separata di un tribunale ecclesiastico per le cause canoniche<sup>(21)</sup> — tanto degli organi quanto dell'esercizio di giurisdizione non richiedeva interventi importanti.

La più netta distinzione che si era venuta creando tra gli organi di governo non ha, però, operato la costituzione di uno Stato quasi avente in se stesso la propria ragion d'essere. Le finalità istituzionali dello Stato della Città del Vaticano rimangono sempre, come ribadisce il proemio, la «conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica» e il «mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo».

Quest'aspetto, se nella Legge fondamentale del 1929 risaltava con evidenza dalla partecipazione diretta, quasi quotidiana, del Sommo Pontefice, coadiuvato da un Governatore, alla gestione del governo dello Stato, nella nuova Legge doveva risaltare da un meglio precisato rapporto tra il Governatorato e la Segreteria di Stato che, come dice la cost. ap. *Pastor Bonus* «coadiuva da vicino il Sommo Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo»<sup>(22)</sup>.

Per questa ragione, la Segreteria di Stato, oltre a rappresentare lo Stato della Città del Vaticano presso gli Stati esteri e gli altri soggetti di diritto internazionale, come indica l'art. 2 della nuova Legge<sup>(23)</sup>, costituisce il tramite ordinario di comunicazione con il Papa per la presentazione dei progetti di legge (art. 4 § 3), o per la presentazione dei bilanci preventivi e consuntivi<sup>(24)</sup>, rappresentando inoltre il punto di riferimento per concordare ogni decisione di maggiore importanza<sup>(25)</sup>. Com'è stato messo in rilievo, «il principio ispiratore è stato quello che fu enunciato fin dal 1929 nel Trat-

<sup>(20)</sup> Cf. Segretario di Stato, Legge che approva l'Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, N. CXIX del 21 novembre 1987, AAS Suppl. 58 (1987) 45-50.

<sup>(21)</sup> Cf. motu pr. *Quo civium iura*, del 21 novembre 1987, AAS 79 (1987) 1353-1355.

<sup>(22)</sup> Art. 39 cost. ap. *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988, AAS 80 (1988) 841-930.

<sup>(23)</sup> «La rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati, è riservata al Sommo Pontefice, che la esercita per mezzo della Segreteria di Stato» (art. 2, Legge Fondamentale).

<sup>(24)</sup> «I bilanci preventivo e consuntivo dello Stato, dopo l'approvazione da parte della Commissione, sono sottoposti al Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato» (art. 12, Legge Fondamentale).

<sup>(25)</sup> «Nelle materie di maggiore importanza si procede di concerto con la Segreteria di Stato» (art. 6, Legge Fondamentale).

tato Lateranense, secondo il quale è la Santa Sede che ha “la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana” sullo Stato della Città del Vaticano<sup>(26)</sup> ».

Questi, in breve, i motivi, il contesto e in certo modo anche gli orientamenti sottesi ai lavori di revisione della nuova Legge fondamentale che i relatori che seguono ci diranno in quale modo e misura hanno trovato riscontro nel testo promulgato.

---

(26) *Un concreto frutto dell'esperienza di governo di uno Stato peculiare*, cit. «Premesso (...) che dovendosi, per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantire una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana» (Proemio, Trattato fra la Santa Sede e l'Italia), «L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato. I confini di detta Città sono indicati nella Pianta che costituisce l'Allegato I° del presente Trattato, del quale forma parte integrante» (art. 3, Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, del 7 giugno 1929, AAS 21 (1929) 209-221, vedi anche *proemio*).

**Pagina bianca**

GAETANO LO CASTRO

LA LEGGE FONDAMENTALE  
NELLA PUBBLICISTICA CONTEMPORANEA (\*)

Elementi giuridici e opzioni qualificanti politicamente la comunità civile e la sua forma organizzatoria costituzionale appaiono alla scienza giuridica e politologica strettamente interdipendenti nella configurazione di una legge fondamentale dello Stato; sarebbe meglio dire che i primi sono considerati come fortemente condizionati se non del tutto determinati dalle seconde.

Ora è noto come profili politici siano del tutto assenti nello Stato Città del Vaticano, in ragione principalmente della sua peculiare origine e della sua funzione. Potrebbe pertanto apparire un non senso porre per tale Stato un problema di legge fondamentale.

Un siffatto problema si sarebbe potuto sollevare per l'antico Stato della Chiesa o Stato pontificio (e in realtà si pose con particolare vivacità per l'emanazione dello Statuto fondamentale del 14 marzo del 1848), proprio perché esso era costruito, seppure in forme assai peculiari per i suoi intrinseci rapporti con la Santa Sede, intorno alla prospettazione di temi, di idee, di visione della cosa pubblica, comune a tutte le esperienze statuali dell'epoca moderna e contemporanea (in materia, ad esempio, di inamovibilità dei giudici e di indipendenza dal potere sovrano, di eguaglianza di fronte alla legge, di assoggettamento delle proprietà alle imposte, di indipendenza delle amministrazioni locali, di garanzia della libertà di stampa, di rapporto fra norme della comunità civile e diritto canonico cui spettava regolare le c.d. materie miste, i cui confini potevano dilatarsi *ad libitum*, di diversa giurisdizione cui erano sottoposti i laici e gli ecclesiastici e via dicendo). Temi, idee, visione politica che, come ho detto, non

---

(\*) Destinato agli *Scritti in onore di A. Ravà*.

avrebbe senso prospettare per lo S.C.V., i cui sparutissimi cittadini giocano la loro sensibilità politica fuori dalle mura dello stesso, le quali servono più a garantire una posizione di esenzione, a volte privilegiaria, rispetto al contiguo Stato italiano, che non a costruire una comunità civile cui dare una forma organizzatoria adeguata a quella sensibilità.

Il vero è, però, che il problema della legge fondamentale, centrale nella giuspubblicistica contemporanea, di solito non è posto in termini astratti e universali, ma lo è con riferimento ai parametri concettuali che sono di volta in volta utilizzati, sia per quanto riguarda la formazione dell'idea di Stato, sia per quanto riguarda l'elaborazione dell'idea di legge. In tale prospettiva una riflessione sulle linee di tendenza della moderna pubblicistica secolare può risultare utile anche con riferimento alla recente legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano.

\* \* \*

Nell'epoca moderna il problema costituzionale, che può manifestarsi attraverso la proposizione di uno statuto fondamentale scritto, e che comunque esiste indipendentemente da questo, si presenta in una prospettiva che vuole essere scientifica. Scientifica intesa nel senso di teoretica, di una teoresi che non riguarda (né, in quanto teoresi, potrebbe riguardare) le azioni possibili degli uomini, ma i dati strutturali dell'assetto sociale. Il problema costituzionale, da problema trattato per secoli come politico, è divenuto paradossalmente un problema scientifico nel momento in cui la politica (come scienza dell'agire umano nella società, legata ad una dimensione etica avente radici nell'idea di città o nei valori naturali della persona) sembrava aver raggiunto la massima affermazione.

Si assiste al fenomeno, che è dei nostri giorni, di due scienze, quella delle strutture giuridiche sociali (alla quale sempre più si restringe la scienza costituzionalistica) e quella dell'agire umano sociale (politica), che non sanno più stabilire fra loro corretti rapporti, per non saper trascendere (soprattutto la seconda) le proprie finalità e i propri limiti, rendendo fra l'altro impossibile un corretto approccio metodico al problema costituzionale.

Ma approccio scientifico può anche essere inteso in altro e più riduttivo senso, per gli esiti di ben note correnti della gnoseologia moderna, come ricerca della spiegazione dei fenomeni nella loro concatenazione causale, evitando se non rigettando ogni tipo di spiegazione radicale di natura metafisica o, comunque, metempirica, che

potesse poi rappresentare, sul piano della prassi, la finalità ultima da raggiungere.

In tale complesso senso si può parlare di prospettiva scientifica della trattazione del problema costituzionale.

Che per questa prospettiva (la quale si traduce in un modo tutto peculiare di studiare il tema, dando vita ad una specifica metodologia) la scienza giuridica contemporanea nutra una grande sensibilità, lo dimostrano i molti tentativi di natura teorica, volti a riportare al mondo della giuridicità gli elementi di struttura ritenuti essenziali a spiegare il fenomeno giuridico — quale ad esempio l'istituzione nelle tesi dell'Hauriou e del Santi Romano —, che potrebbero essere pensati facenti parte di una dimensione pregiuridica o metagiuridica.

Non si comprenderà questo peculiare metodo d'indagine dei problemi costituzionali se non si tiene presente come esso sia stato reso possibile, e in un certo senso dovuto, da un fenomeno che non riguarda solo gli anzidetti profili costituzionali, ma l'intero mondo del diritto: vale a dire, dal diffondersi della concezione volontaristica dello stesso, che sfociò nel c.d. positivismo giuridico; una concezione che ridusse il diritto da regola giusta a regola voluta dall'autorità, identificò la giustizia con tale regola e rese possibile espungere dal mondo della giuridicità tutto ciò che non ricadesse nel prodotto del volere autoritativo.

In tale visione generale del diritto, cui diedero impulso varie correnti di pensiero, gli specifici aspetti costitutivi della società e dell'operare dell'uomo in essa non potevano più essere riguardati come problemi, la cui soluzione potesse essere lasciata alla ricerca di filosofi, di politici e di giuristi, ma propriamente come problemi normativi o prevalentemente tali. La soluzione di essi era coerentemente affidata al legislatore o da lui pretesa.

Nacque da questi complessi filoni di pensiero il movimento costituzionalistico moderno, che ha raggiunto il suo massimo fulgore nel secolo passato e nel presente.

La scienza che s'interessa dei problemi costituzionali non può quindi essere la filosofia, né, tanto meno, la teologia, e neppure la scienza giuridica, come scienza dell'agire *secundum ius*, con riferimento a parametri di valutazione dell'operare umano che comprendevano la norma dettata dal legislatore, quando vi fosse, ma in essa non si esaurivano ed anzi la trascendevano, assoggettandone il contenuto prescrittivo ad un giudizio di conformità con le esigenze intrinseche della natura umana o col volere di Dio (secondo le diverse

concezioni metafisiche); ma quella scienza sarà invece più convenientemente la scienza delle norme (alla quale si riteneva e generalmente si ritiene doversi ridurre la scienza giuridica, se vuole oltre tutto conservare la possibilità d'essere ascritta a pieno titolo fra le scienze che trattano dati necessari — tali potendo essere intese le norme, quando fossero considerate formalmente, indipendentemente dai loro contenuti —, non possibili — come sono le azioni umane —); o, al più, la teoria generale del diritto.

\* \* \*

In tale orizzonte concettuale è facile comprendere la fortuna goduta, sotto il profilo scientifico, delle leggi fondamentali scritte.

Non v'è dubbio che, come è stato notato (Mortati), un impulso notevole allo studio del diritto costituzionale e alla formazione di una scienza giuridica costituzionale sia stato dato proprio dalla riconduzione della costituzione alla categoria della legge e dall'assimilazione del metodo di studio del diritto costituzionale agli altri rami del diritto; la specialità della legge, in relazione talora ai suoi requisiti formali e, talaltra, alla sua funzione (essere di fondamento dell'intero ordinamento normativo, prevalere su tutte le norme non costituzionali), che fondava e specificava nell'universo della scienza giuridica la scienza del diritto costituzionale, riguardava profili accidentali del fenomeno normativo, cui pienamente era ed è da riportare la norma costituzionale e secondo i cui canoni metodici questa deve essere trattata.

Ma il progressivo mutamento del metodo d'indagine del problema costituzionale e delle correlative finalità perseguite dagli studiosi evidenzia, sia detto per inciso, limiti ed evidenti insufficienze sia d'ordine teorico sia d'ordine pratico.

Ridurre il problema costituzionale ad un problema di trattazione di un dato normativo (la costituzione scritta, proposta ed imposta nella forma delle norme), ritenendo questo l'oggetto adeguato di una scienza, significa intanto negare la sua universalità e la sua necessità; e nel senso che non si darebbe quel problema là dove non vi siano o non vi siano stati norme e complessi normativi costituzionali (come in realtà non vi sono stati per estesi periodi storici in civiltà non secondarie, e tuttora non vi sono in Stati di alta tradizione civile); e nel senso che esso non sarebbe di conseguenza un problema proprio della dimensione umana e a questa necessario.

Ancora: allo specifico metodo di studio del problema costituzionale ed alle connesse finalità scientifiche sopra ricordate, è proprio un duplice limite: derivante, il primo, dal fatto che il problema costituzionale resta ridotto alla volontà espressa dal legislatore (norma) e in essa come cristallizzato; scaturente, il secondo, dalla necessità di dover ricondurre, almeno in linea di principio, alla stessa volontà legislativa ogni evoluzione in materia, trasformando in tal modo il problema costituzionale in problema *de iure condendo*, con il pericolo di chiudere la storia al dato esistente o di rendere estremamente gravoso il riconoscimento e l'incidenza del suo sviluppo.

\* \* \*

È avvenuto così che nella dottrina moderna e contemporanea, che ha dedicato la sua attenzione al problema costituzionale in orizzonti nozionali modificati profondamente rispetto alle epoche passate, i dati dello stesso, il suo oggetto, fissati dal pensiero ellenistico e poi precisati dal pensiero giudaico-cristiano — come problema di comprensione del rapporto fra i valori personali e gli interessi della città, e di giustificazione, in relazione ai primi, dei fattori organizzatori di questa, con preoccupazioni prevalentemente d'ordine etico-politico — sembrano totalmente innovati.

Oggi, per gli interessi scientifici che muovono e determinano lo sviluppo di quella cultura, parrebbe — e la legge fondamentale di cui stiamo discutendo ne è lampante prova — parrebbe, dicevo, che la questione sia quella di comprendere solo i fattori determinanti l'assetto strutturale dello Stato, in sé e per sé considerati, mentre i rapporti fra persona e organizzazione sociale, prima centrali, anzi costituenti il problema costituzionale, sembrano potervi rientrare se e in quanto assunti — anche e soprattutto attraverso una specifica volontà normativa — a formare la struttura organizzatoria dello Stato; in altri termini, se e in quanto anch'essi assoggettabili ad un'analisi dommatico-giuridica; altrimenti essi restano alla soglia dell'anzidetta questione, potendo dar vita, là dove possono dar vita, a specifici movimenti ideologici che rivendicano particolari soluzioni in materia (come il movimento costituzionalista liberal-democratico ottocentesco, ispirantesi alla filosofia illuminista), miranti a condizionare la formazione delle costituzioni scritte e ad accostarsi per tale via al problema costituzionale, ormai inteso come problema d'interpretazione di una legge positiva.

E tuttavia, pur nel prevalente orizzonte dommatico-giuridico in cui il tema è stato trattato nel recente passato, ed è oggi trattato, per l'affermarsi delle costituzioni scritte e per la loro riduzione alla categoria della legge, talché si è potuto assimilare il metodo di studio del diritto costituzionale a quello degli altri rami del diritto (Mortati); in mezzo talora a lamentate «degenerazioni tecnicistiche» che avevano come ottuso ogni sensibilità per «l'accertamento dei fenomeni costitutivi dell'ordinamento giuridico nella realtà sociale» (Gueli); gli studiosi più attenti non hanno mancato di cogliere il problema costituzionale come problema della scaturigine ultima dell'*ordo ordinans* e cioè del fattore che ordina un ente sociale, come quello del fondamento e della giustificazione del potere costituito, come quello infine del fondamento dell'intera esperienza giuridica (Modugno), o, sinteticamente, come quello dell'individuazione di «un criterio primo capace di rendere ragione, in termini di diritto e quindi di normatività, dell'obbligatorietà di un sistema positivo» (Mortati).

Per la dottrina moderna o, per meglio dire, per quella parte di essa che non si è racchiusa nell'esegesi del dato normativo, il problema costituzionale sta nella definizione del rapporto esistente fra elemento fondato (lo Stato, la sua struttura organizzativa giuridica e di potere) ed elemento fondante, e nell'individuazione di quest'ultimo (oltre che dei procedimenti attraverso i quali il rapporto si stabilisce e si svolge).

A G. Jellinek in particolare è attribuito il merito d'aver inteso modernamente la necessità d'impostare in termini dualistici la relazione fra il dato sociale (fondante) ed il suo ordinamento giuridico-formale (fondato), fra la costituzione reale e la costituzione giuridica, anche se poi gli si rimprovera di non aver saputo stabilire un nesso di reciproco influsso e di comunicazione fra i due elementi (Mortati).

In verità, lo sforzo nel quale appare massimamente impegnata una parte della dottrina contemporanea è di pervenire ad una sintesi tra la dimensione fondata (lo Stato e la sua organizzazione giuridica) e l'ente che la fonda, pensati come costituenti un rapporto antitetico.

Niente di tutto questo ovviamente può darsi per lo S.C.V., ove il problema del fondamento dell'ordinamento giuridico non si pone come problema teorico, in considerazione della strumentalità di siffatto Stato alle esigenze istituzionali di governo della Chiesa istituzione, ed ove al più possono aversi questioni di traduzione tecnica di tale funzione nell'organizzazione e nella operatività dell'ordina-

mento giuridico, come dimostra puntualmente la recente legge fondamentale dello Stato.

Posso pertanto non attardarmi a ricordare le difficoltà incontrate dalla giuspubblicistica contemporanea nel costruire una sintesi tra la dimensione ordinamentale fondata e l'ente che la fonda: i tentativi di ricondurla al popolo o alla coscienza che esso ha di se stesso (Hegel), o di riporla in una norma fondamentale «postulata» o «presupposta come valida» (Kelsen); valida in quanto presupposta come tale; e presupposta come tale «perché senza tale presupposto nessun atto umano potrebbe essere interpretato come un atto giuridico, e specialmente come creativo di norme»; riducendosi il fondamento reale dell'ordinamento ad un fondamento logico.

La relazione fra elemento fondante ed elemento fondato sarebbe stata per queste tesi solo apparente, per aver reso esse del tutto evanescente il primo elemento, convertito in una categoria logica; conseguentemente sarebbe rimasta negata la consistenza reale, sostanziale, del problema del loro rapporto — problema che non avrebbe neppure richiesto per la sua soluzione uno sforzo speculativo —; sarebbero viceversa rimaste fissate le premesse teoriche per una considerazione esclusivamente dommatico-scientifica del fenomeno considerato.

Altre più numerose e più recenti tesi sono state sviluppate per individuare il sostrato reale che si pone a fondamento dell'ordine normativo e dello Stato e che opera «quale fonte di giuridificazione del sistema», conferendo ad esso validità (Mortati); tesi che muovono pur sempre dall'impostazione di Jellinek, con l'intento tuttavia di superarla, allorché cercano di evidenziare in forme plausibili l'intimo legame esistente fra il dato sociale e quello giuridico-costituzionale, a guisa di rapporto fra elemento fondante ed elemento fondato.

Sono note al riguardo le molteplici, diverse e talora contrapposte fra loro, proposizioni istituzionistiche, affermatesi in Francia (Hauriou, Duguit), in Italia (Santi Romano), in Germania (Schmitt), nella prima metà di questo secolo; com'è pure noto il massimo tentativo teorico svolto al riguardo in Italia da C. Mortati, di rivendicare all'ente od organizzazione che sta a fondamento della costituzione, quand'esso si presenta ordinato «intorno a forze e fini politici», una sua «intrinseca normatività», propria e peculiare, differenziantesi nella forma (che manca) e nel contenuto (che mira non a regolare comportamenti individuali, ma ad individuare e a sviluppare interessi associativi) dalla giuridicità specifica del sistema normativo derivato (Mortati).

Parimenti conosciuto è lo sforzo speculativo per fissare i passaggi che, dal dato originario non ordinato (fatto istituzionale), attraverso la norma fondamentale che lo ordina, ponendosi come potere costituente, consentono di pervenire all'ordinamento giuridico costituito, a conclusione di un processo instaurativo o formativo dello stesso, il quale, per quanto transeunte e provvisorio, ha natura giuridica, anzi costituisce esso stesso «un ordinamento giuridico», precisamente «l'ordinamento dell'assetto provvisorio» di quello definitivo (Modugno).

\* \* \*

L'interesse che muove la ricerca scientifica sui problemi costituzionali, in quanto volta a comprendere e ad illustrare il fondamento e i meccanismi che presiedono la formazione e la vita di una società, condiziona la proposizione stessa del problema costituzionale, che non può consistere solo nell'individuazione e nella prescrizione di limiti giuridici al governo arbitrario, nella determinazione della responsabilità (politica) del potere nei confronti del popolo. Il pensiero in materia costituzionale è stato fin dall'origine, ed è oggi, molto più complesso di quello espresso dai movimenti costituzionalistici di natura strettamente politica, pur essendosi modificati nel tempo o diversamente accentuati gli interessi che hanno sollecitato le riflessioni dottrinali.

E tuttavia questi movimenti costituzionalistici hanno saputo riprendere modernamente il tema del rapporto fra la dimensione etica personale e quella espressa nell'organizzazione e nella normativa dello Stato, fra individuo ed insieme; tema già sentito e vissuto in forme tragiche nel mondo greco, poi posto in termini universali dal cristianesimo, ormai indivisibile dal problema costituzionale, anche quando non sembri in esso direttamente affiorare.

Dubito tuttavia che gli apporti di questi movimenti dottrinali possano essere significativamente utilizzati per comprendere il problema della legge fondamentale dello S.C.V., la quale, per gli aspetti peculiari presentati da questo Stato, di cui ho detto in apertura del mio discorso, sembra non echeggiarli minimamente, restando in tal modo confermata l'idea non solo della diversità dello S.C.V. rispetto ai fenomeni statuali oggi conosciuti, ma della sua sostanziale estraneità dai profili problematici loro propri, che ne rappresentano altrettanti elementi connotativi.

CARLO CARDIA

LA NUOVA LEGGE FONDAMENTALE DELLO STATO  
DELLA CITTÀ DEL VATICANO.  
IL RAPPORTO TRA POTESTÀ LEGISLATIVA  
E POTESTÀ ESECUTIVA

1. Conferma del carattere peculiare dello Stato Città del Vaticano. La Legge fondamentale non è assimilabile alla Costituzione di uno Stato. — 2. La riforma come lo sbocco naturale delle riforme parziali realizzate in precedenza. La riassunzione prelativa dell'esercizio dei poteri, legislativo ed esecutivo, sullo Stato Città del Vaticano. — 3. La dialettica tra Commissione cardinalizia e suo Presidente nell'esercizio del potere legislativo ed esecutivo e il rapporto con la Segreteria di Stato. — 4. Gli organi ausiliari della Commissione e del Presidente. In particolare, il Segretario Generale e i Consiglieri di Stato. — 5. Peculiarità e «modernità» dello S.C.V. Esigenze di ulteriori itinerari riformatori.

1. *Conferma del carattere peculiare dello Stato Città del Vaticano. La Legge fondamentale non è assimilabile alla Costituzione di uno Stato.*

La promulgazione, il 22 febbraio 2001, della nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano è un'occasione propizia per tornare a riflettere sulla natura giuridica, e sui caratteri peculiari, di questa singolare forma di entità statale che nel corso dei decenni è stata variamente definita<sup>(1)</sup>. Un osservatore un po' distratto, o che

---

(1) È interessante ricordare che i primissimi commenti al Trattato del Laterano riflettono quasi uno stupore della dottrina per ciò che si era compiuto ed una vera difficoltà ad accettare che lo S.C.V. possa considerarsi uno Stato vero e proprio. V'è chi parla di una «zona extrastatale» (Cfr. JARRIGE, *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les Accords du Latran*, Paris 1930, 234), o addirittura di «eine extratoritoriale Energiezelle» (LIERMAN, *Staat und Kirche in den Lateranverträgen zwischen dem Heiligen Stuhl in Italien vom 11 Februar 1929*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1939,

guardi solo alle forme giuridiche, potrebbe stupirsi del fatto che, a distanza di oltre settanta anni dalla sua creazione, e dalla emanazione delle sei leggi del 1929 che disciplinano la vita interna dello Stato vaticano, la riforma odierna riguardi soltanto la prima di queste leggi, con modifiche che, pur interessanti e di qualche rilievo, non rivedono certamente gli assetti essenziali su cui si fondava l'esercizio della potestà legislativa e di quella esecutiva, ed anzi costituiscono una sostanziale conferma di quei cambiamenti parziali che erano stati introdotti in precedenza<sup>(2)</sup>. Si potrebbe osservare che a fronte dei

---

vol. XVIII, 382); o chi sostiene «l'amena qualifica di semplice "pied-à-terre" della Santa Sede nel terreno in cui si muovono gli Stati» (DELOS, *Le Traité du Latran et la situation juridique nouvelle de la Papauté*, in *Revue générale de droit international public*, 1929, XXXV, 473). Altri sottolineano che, se riguardato con i criteri con cui si guarda agli Stati, quello della Città del Vaticano dovrebbe essere definito come «una parodia di Stato» (ANZILOTTI, *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, XXXI, 168); ed altri ancora propongono un paragone quanto mai interessante tra il Vaticano e il beneficio ecclesiastico, ritenendo in definitiva che lo S.C.V. è un po' come il beneficio della Santa Sede con obblighi reciproci tra l'Italia che lo ha costituito e la Santa Sede che lo ha accettato (ARANGIO RUIZ, *La Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1929, 5 ss.).

(<sup>2</sup>) Sull'argomento cfr. MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano: note introduttive*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 2, 1 ss. Marrone adombra la tesi per la quale la creazione di una entità statale vaticana costituisca il frutto di una contingenza storica, mentre «con ogni probabilità», se la «questione romana» avesse dovuto trovar soluzione ai nostri giorni (per intenderci, a partire dagli anni del Concilio Vaticano II), il Trattato del Laterano avrebbe assunto ben diversa connotazione. In particolare, si sarebbe quasi certamente ipotizzata una forma di garanzia giuridica dell'indipendenza spirituale della Sede Apostolica diversa dalla rifondazione — seppur in modo «francescano» e davvero singolare — di uno «Stato pontificio» (ivi, 3). La tesi è opinabile, e risente del clima postconciliare che tendeva a trasfigurare e spiritualizzare la realtà oltre misura. Basti pensare a quali conseguenze avrebbe avuto una scelta «non statale» durante il secondo conflitto mondiale, nel periodo dell'occupazione di Roma da parte prima dei tedeschi, poi degli alleati. Certamente la Santa Sede sarebbe stata in balia degli eventi, e i palazzi vaticani soggetti virtualmente a occupazioni militari di cui non possono immaginarsi le conseguenze. Ma anche con riferimento ai giorni nostri — ad un'epoca, cioè, che teoricamente si sarebbe dovuta evolvere in senso sempre più garantista — l'inesistenza di una realtà statale vaticana avrebbe esposto la Santa Sede, e i suoi organi di governo, a quegli interventi e iniziative della magistratura italiana che per un certo periodo sembra non abbiano conosciuto argini né limiti, qualche volta anche senza il pieno rispetto delle regole vigenti. In questo senso, la continuità della realtà statale vaticana, sia pure nella forma singolarissima che ha finito con l'assumere, ha consentito una continuità e una solidità nell'azione della Santa Sede di cui è un riflesso anche la sostanziale stabilità degli assetti interni del governo dello S.C.V.

cambiamenti, e degli sconvolgimenti, costituzionali cui sono andati incontro gli Stati contemporanei nella seconda parte del secolo XX, i ritocchi che oggi si registrano negli assetti interni dello Stato vaticano sono ben poca cosa, e comunque del tutto incomparabili con l'evoluzione della forma-Stato che si è avuta nell'area occidentale.

Questo stupore, tuttavia, non può coinvolgere quanti conoscano, sia pure sommariamente, l'origine e la natura dell'entità statale vaticana, e le sue differenze rispetto ai soggetti internazionali che comunemente sono definiti come «Stati». Questi ultimi, in effetti, nel momento in cui rappresentano apparati di governo che devono organizzare, guidare, far progredire, una comunità di popolazione stabile residente in un determinato territorio, vivono la propria evoluzione, e i propri cambiamenti, in sintonia con l'evoluzione stessa e i cambiamenti che si determinano, a tutti i livelli, all'interno e all'esterno delle rispettive popolazioni. Si potrebbe dire che lo Stato in genere, e lo Stato contemporaneo in particolare, è un organismo in perenne evoluzione, aperto ad ogni possibile, anche drastico, cambiamento<sup>(3)</sup>. Si pensi, per rimanere all'Europa, a quali sconvolgimenti, anche territoriali, oltretutto politici e militari, sono intervenuti negli ultimi anni a seguito della caduta del comunismo, con Stati che si sono divisi (Repubblica ceca e Repubblica slovacca), Stati che si sono, per così dire, riuniti (è il caso della Germania), Stati che

---

(3) La dottrina ha colto immediatamente, dopo il Trattato del Laterano, l'assoluta singolarità della soluzione adottata dalla quale derivava l'esistenza di uno Stato che non poteva disporre di se stesso, né del proprio territorio. Per D'AVACK, il rapporto che lega lo S.C.V. alla Santa Sede «fa sì che per lo Stato viga il principio della perpetua indisponibilità del territorio; anomalia, questa, tanto più grave e rilevante per il fatto che siffatta indisponibilità non deriva neppure dall'interna costituzione dello Stato e non rappresenta una semplice autolimitazione del medesimo, ma discende dall'atto stesso internazionale della sua formazione e non può essere revocata né modificata per sua volontà» (in *Vaticano e Santa Sede*, scritti di P.A. D'Avack, a cura di C. Cardia, Bologna 1994, 191). Per BALLADORE PALLIERI «non si può dire che la Città del Vaticano sia stata riconosciuta sotto la condizione che essa abbia e conservi una determinata costituzione, così che una mutazione di questa importi una violazione di un dovere internazionale e la possibilità da parte dello Stato soggetto di diritto (l'Italia) di pretendere il cessare della violazione. Al contrario una mutazione della costituzione della Città del Vaticano importerebbe senz'altro l'estinzione, sotto l'aspetto internazionale, dello Stato, e cioè la cessazione dello Stato come soggetto di diritti nell'ordine internazionale» (*Il rapporto fra Chiesa cattolica e Stato vaticano secondo il diritto ecclesiastico ed il diritto internazionale*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1930, 214 ss.).

si sono «frantumati» (è il caso dell'ex Unione Sovietica), e Stati che sembra vogliano strutturarsi secondo un modulo federale (è il caso dell'Italia). E si pensi alla progressiva, sia pur lenta, formazione di una entità sovranazionale quale si sta realizzando in Europa, e che sta ponendo una serie di problemi ai diversi Stati dell'Unione, sia in termini di identità che di poteri sovrani, e che, un po' paradossalmente, provoca una spinta in qualche modo centrifuga e localistica da parte di chi, in queste grandi aggregazioni, teme di perdersi e praticamente di scomparire. Si pensi ancora, in ordine alla evoluzione politica e morale determinatasi nelle grandi democrazie occidentali, e nelle più recenti democrazie dell'Europa orientale, a quale spinta si è determinata in ordine alla evoluzione dei diritti di libertà, dei singoli, delle collettività, dei gruppi sociali, che trovano oggi una tutela, a volte anche un po' caotica e farraginoso (4).

Nulla di tutto ciò riguarda o coinvolge lo Stato Città del Vaticano che nasce disancorato da qualsiasi popolazione stabile, che non è mai esistita e non potrà formarsi, che non ha una sua politica, interna od estera, autonoma, e che non teme rivolgimenti di alcun genere, perché finalizzato ad un solo esclusivo scopo, quello di «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, e) garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale», come recita il Trattato del Laterano. Uno scopo assolutamente sconosciuto a qualsiasi altra entità statale (5). Di più, lo Stato vaticano non ha in se stesso la propria ragion d'essere, ma mutua la propria identità e i caratteri costituzionali essenziali *ab extra*, sia in termini

(4) Sull'argomento, cfr. SPERDUTI, *Caratteri del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, LVII, 1974; MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna 1997, 105 ss.; CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1999, 150 ss.

(5) Per JEMOLO l'elemento essenziale della costituzione del Vaticano «è uno soltanto: ch'esso rimanga soggetto alla pienezza assoluta di potere del Pontefice; (...) il giorno in cui, per impossibile ipotesi, questo Stato oggetto di sovranità si arrogasse di rivendicare una sovranità propria, distinta e contrastante con quella della Santa Sede, lo Stato italiano riacquisterebbe ipso jure la sovranità sulla particella di territorio e di popolazione cui ha rinunciato» (*Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, XXXI, 193). Per D'ONORIO, «la finalit e paradoxale de cet Etat est le service d'une Eglise qui est en elle-meme  trang ere   la notion d'Etat» (*Le Saint-Siège et le droit international*, in AA.VV., *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989, 133).

normativi perché li desume dal Trattato tra Italia e Santa Sede del 1929, sia in termini sostanziali perché aprioristicamente soggetto alla sovranità assoluta della Santa Sede, e per essa del Sommo Pontefice. Se per ipotesi puramente teorica la Santa Sede dovesse allocarsi (stabilmente) altrove, lo Stato vaticano cesserebbe automaticamente di esistere e il lembo di territorio ad esso riconosciuto nel 1929 tornerebbe sotto la sovranità dello Stato italiano<sup>(6)</sup>. E ancora, per segnalare un'altra singolarità, lo S.C.V. non può disporre autonomamente del proprio territorio nel senso che non può né cederne parte (fosse anche per pochi metri quadrati) ad altro Stato, né ospitare in esso forze militari straniere (per il suo carattere di neutralità e inviolabilità)<sup>(7)</sup>.

Dunque, almeno in prima approssimazione, l'evoluzione che lo Stato Città del Vaticano potrà subire, al suo interno, e nei suoi assetti essenziali, dipenderà soltanto dai cambiamenti e dalla evoluzione che subirà la vita e l'organizzazione della Santa Sede (entro i limiti appena ricordati), che è veramente l'unico ente beneficiario dell'esistenza dello Stato Vaticano. Dirò più avanti che questo profilo —

---

(6) Occorre tener distinte diverse ipotesi. È chiaro, ad esempio, che ogni trasferimento parziale di alcuni organi della Santa Sede (per esigenze magari di decentramento), così come un trasferimento temporaneo della sede pontificia, ed ancora l'eventualità inagibilità del territorio vaticano (si pensi ad una occupazione militare, con conseguente esilio pontificio) non implicherebbero affatto la caducazione delle ragioni e dei fondamenti del Trattato del Laterano. Diversa, invece, l'ipotesi estrema di un abbandono volontario del territorio vaticano da parte della sede pontificia in altro luogo: in questo caso, sembra congruo ritenere che per lo Stato italiano verrebbero meno i presupposti essenziali che erano alla base dell'accordo del 1929. In altri termini, una ipotesi «avignonese» sarebbe incompatibile con la permanenza dello Stato vaticano, dal momento che questo è stato creato non come pertinenza territoriale facoltativa della Santa Sede ma perché questa eserciti le proprie funzioni di governo della Chiesa universale fruendo effettivamente della garanzia di libertà rappresentata, appunto, dal territorio vaticano.

(7) Riassume bene le singolarità assolute che caratterizzano lo S.C.V. JEMOLO, per il quale «anche chi ritiene lo Stato della Città del Vaticano un vero e proprio Stato non disconosce che si differenzia però dagli altri Stati del nostro tempo per essere piuttosto oggetto della sovranità del Pontefice che non soggetto di sovranità: non potendo disporre di sé né del proprio territorio, e non avendo già quei fini generici ed indeterminati di utilità dei propri cittadini (utilità interpretabile diversamente secondo le correnti ideali del periodo storico) che sono propri agli altri Stati, bensì il fine specifico di assicurare l'indipendenza della S. Sede (...). Non è neppure pensabile una politica dello Stato della Città del Vaticano, e meno che mai una politica distinta da quella della S. Sede» (*Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1975, 274-275).

che poi è quello, ben noto alla dottrina, del *carattere strumentale* rivestito dallo S.C.V. — non esclude che anche questo Stato risenta in qualche modo dell'evoluzione contemporanea, soprattutto per ciò che riguarda il senso della dignità della persona e dei suoi diritti di libertà, nonché dell'efficienza dei suoi apparati. Ma sull'essenziale, cioè sulla struttura dello Stato, sui suoi assetti interni, sugli equilibri istituzionali che si instaurano all'interno di qualsiasi apparato statale, influiscono non già una realtà e un fine temporali inesistenti, bensì l'esigenza di meglio attrezzare gli apparati statuali al fine primario che devono perseguire, quello di garantire e in qualche misura agevolare l'indipendenza dell'azione della Santa Sede nell'assolvimento dei suoi compiti primari<sup>(8)</sup>.

Se si analizza da questo punto di vista la nuova Legge fondamentale si comprendono meglio alcuni suoi profili più salienti, e si comprende perché essa non possa essere considerata alla stregua della Costituzione di uno Stato, con i caratteri che solitamente si riconoscono ad una Carta costituzionale<sup>(9)</sup>. Si potrebbe quasi dire che lo Stato vaticano *non può avere* una Costituzione, perché mancherebbero i soggetti costituenti e il potere costituente che precedono ogni

---

(8) Per D'AVACK «la prima ragione di essere storica e politica e, potremmo anche dire, giuridica» dello S.C.V. è quella di assicurare e garantire alla Santa Sede «la piena e visibile sovranità ed indipendenza nella sfera temporale e politica per la più perfetta esplicazione dei suoi compiti religiosi e spirituali» (in *op. cit.*, 190). Ne consegue che, escluso l'elemento politico, gestito in via esclusiva dalla Santa Sede, lo Stato vaticano può e deve perseguire il fine dell'efficienza e della più alta funzionalità, proprio per rispondere alla sua finalità ontologica di agevolare e favorire l'assolvimento, in piena indipendenza, dei compiti e delle funzioni della Santa Sede.

(9) Basti pensare, al riguardo, che in qualunque Costituzione lo Stato in primo luogo parla di se stesso, dei propri fini, dei propri caratteri istituzionali e dei limiti e delle possibilità di cambiamento di questi caratteri. Per lo Stato vaticano ciò sarebbe semplicemente impossibile perché tutto è stato definito altrove e non può essere modificato. Per JEMOLO «gli altri Stati possono pur proclamare che pongono a loro fine l'attuazione nel mondo di una data dottrina, politica, religiosa, filantropica: ciò non è che affermazione di una generazione o di un gruppo dominante, affermazione che un'altra generazione od il nuovo gruppo che prende le redini del governo, potrà ben disconoscere. Lo S.C.V. è costituzionalmente, necessariamente, uno Stato fine, esso è sorto per assicurare quanto occorre alla S. Sede, affinché provveda con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Chiesa cattolica nel mondo (art. 26), non ha in sé la capacità né la possibilità di evolvere in modo da allontanarsi da questa finalità e da realizzare uno scopo diverso» (*Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 196).

Carta costituzionale, mentre sono altri gli atti normativi, a cominciare dal Trattato del Laterano, che hanno fondato e legittimato lo S.C.V., e altri i soggetti, La Santa Sede e il Pontefice, che esercitano su di esso una sovranità assoluta. Gli stessi atti normativi e gli stessi soggetti, d'altronde, hanno preconstituito i caratteri costituzionali essenziali di questo Stato lillipuziano, non lasciando di conseguenza alcuno spazio ad un vero potere costituente<sup>(10)</sup>. Nel merito dei suoi contenuti, poi, la Legge fondamentale non potrebbe essere considerata come una vera Costituzione perché non prevede, né disciplina, alcuni dei principali elementi delle Costituzioni contemporanee, dai fini dello Stato, ai diritti di libertà dei cittadini, dai principi del sistema politico a quelli del sistema economico sociale, e via di seguito: ciò per il dirimente motivo che lo S.C.V. non ha cittadini, non ha né può avere un sistema politico, non ha un vero sistema economico-sociale, e via di seguito.

Essa, invece, può considerarsi come una Legge che disciplina pressoché esclusivamente i meccanismi che presiedono al funzionamento dell'apparato statale, inteso nel suo nucleo essenziale di esercizio del potere: un potere, però, già costituito e definito altrove e in modo irreversibile. In questo senso, essa non è la Costituzione dello S.C.V., pur avendo un carattere *lato sensu* costituzionale, quando piuttosto una legge di organizzazione dello Stato, e in particolare dei suoi apparati. Analogamente, hanno natura *lato sensu* costituzionale anche le altre Leggi del 1929, prima richiamate, relative alle fonti del diritto, alla cittadinanza, all'ordinamento amministrativo, all'ordinamento economico, alla pubblica sicurezza. Tanto questo è vero che alcuni di questi elementi, che per il solito nelle Costituzioni contemporanee svolgono un ruolo centrale ed hanno importanza primaria, nello Stato Città del Vaticano si trovano in posizione del tutto subordinata, fino ad apparire quasi residuali. Così avviene per la questione della cittadinanza che nello S.C.V. ha un valore puramente funzionariale e sostanzialmente temporaneo, ed è priva di qualsivoglia significato *nazionale*<sup>(11)</sup>, non esistendo alcuna comunità popo-

---

<sup>(10)</sup> Sull'argomento, cfr. D'AVACK, *Chiesa, S. Sede e Città del Vaticano nel jus publicum ecclesiasticum*, Firenze 1937, 250 ss.

<sup>(11)</sup> Una vasta e articolata dottrina ha costantemente posto l'accento sulla mancanza del carattere di *nazionalità* in riferimento allo Stato vaticano, e sul fatto che la cittadinanza vaticana è piuttosto un prodotto giuridico, creato artificialmente, che non il riflesso di una *appartenenza nazionale* dei singoli. Di qui la conseguente interpretazione

lare vaticana suscettibile di espansione o di restrizione. Su questa base, e con indagine apposita, ho di recente sostenuto che tanto peculiare è la natura giuridica dello Stato vaticano che ad esso non può imputarsi di essere uno « Stato teocratico », almeno nel senso in cui si sono storicamente concretate le varie forme di teocrazia. Ogni teocrazia, infatti, ha sempre rappresentato, e rappresenta, un equilibrio di poteri all'interno di uno Stato-comunità, nel quale una casta sacerdotale (non importa di quale segno o denominazione) assume il potere e lo esercita, con evidenti segni vessatori e repressivi, sulle altre

---

dello Stato vaticano come Stato-apparato, privo di quell'elemento comunitario che caratterizza gli Stati contemporanei. Viene subito osservato che, per il Vaticano, « il territorio assume posizione di oggetto primario, mentre oggetto secondario sono i cittadini, considerati soltanto individualmente e non come unità collettiva » (DONATI, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Padova 1930, 31). Più nel merito, altri segnalano che tra le due forme classiche di acquisto della cittadinanza — *jus soli, jus sanguinis* — « le système qui régit la citoyenneté vaticane est intermédiaire entre ces deux solutions extrêmes » (FRAGONARD, *La condition des personnes dans la Cité du Vatican*, Paris 1930, 69). E infatti, né la residenza in Vaticano né la nascita nel suo territorio conferiscono *ipso jure* la cittadinanza, ma solo per concessione, a certe condizioni e con determinate restrizioni, si diventa cittadini vaticani. RUFFINI, da parte sua, ricostruisce storicamente i diversi tentativi di progettazione di un minuscolo Stato e del Papa e osserva che in tutti questi progetti la cittadinanza è sempre vista come *funzionale*, e senza alcuna sfumatura di *nazionalità*, e conclude che « all'elemento popolazione scema ancora importanza non solo la pochezza quantitativa ma la singolarità qualitativa », dal momento che « la popolazione dello Stato della Città del Vaticano presenta un'anomalia materiale, non tanto in ragione del suo esiguo numero (poche centinaia di persone), quanto per essere cotesta popolazione composta di funzionari, così che si è potuto parlare di una *nationalité de fonction o fonctionnelle* » (*Lo Stato della Città del Vaticano*, in *Scritti giuridici minori*, Milano 1936, vol. I, 325). Approfondisce, infine, l'argomento ROVELLI ricordando che « l'elemento sostanziale di uno Stato non è semplicemente un gruppo di persone, comunque formato, soggetto a un potere sovrano, ma il gruppo che si forma per esigenza naturale e per attuare, sotto il potere sovrano, le condizioni essenziali di esistenza e di sviluppo delle persone associate; è la forma fondamentale e originaria della vita associata: orbene, tale non è il gruppo dei cittadini vaticani » dal momento che « la cittadinanza vaticana è puramente un rapporto di soggezione della persona al potere sovrano della S. Sede e ha per base la residenza stabile nella città del Vaticano, cioè, un rapporto dell'individuo col territorio ». E conclude: « manca, dunque, nella Città del Vaticano l'elemento sostanziale dello Stato, una comunità statale; esiste, invece, l'elemento formale dello Stato, un potere sovrano su di un territorio e sulle persone che vi si trovano (...). Lo Stato della Città del Vaticano non è, dunque, uno Stato nel senso ordinario della parola, ma solo uno Stato in senso formale » (*L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano*, in AA.VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Milano 1939, 47, 48, 51).

componenti statuali, e innanzitutto sul ceto popolare che deve subirne le conseguenze. Ma nello S.C.V. non c'è nulla di tutto ciò, mancando proprio quella comunità politica sulla quale la casta sacerdotale dovrebbe affermare ed esercitare il proprio potere. Essendo, invece, essenzialmente, uno Stato-apparato, lo Stato vaticano è organizzato in modo tale che il soggetto sovrano e i suoi apparati finiscono con l'esercitare il potere quasi solo ed esclusivamente su sé stessi<sup>(12)</sup>.

Quanto al sistema economico-sociale basterà ricordare che esso è privo di qualsivoglia (anche in senso materiale) possibilità produttiva per dedurne che la relativa normativa altro non serve che a disciplinare l'organizzazione economica e finanziaria in gran parte condizionata dalla regolare operatività delle fonti di finanziamento. Infine, lo stesso sistema giudiziario, che pure potrebbe essere considerato il più vicino ai meccanismi di potere degli Stati contemporanei, è nello Stato vaticano condizionato sia dalle minuscole dimensioni del territorio, sia dalla natura e dall'immagine della Santa Sede. Basti pensare che nello S.C.V. non esiste una istituzione penitenziaria effettivamente operante, e che il Trattato del Laterano prevede la possibilità che le autorità vaticane deleghino l'autorità giudiziaria italiana a procedere alla punizione dei delitti commessi nel suo territorio<sup>(13)</sup>. Torneremo più avanti su questo problema, ma già ora esso

---

(12) «Qualsiasi forma di Stato teocratico, del passato o dell'epoca contemporanea, è la risultante di un equilibrio raggiunto tra i diversi poteri, e le diverse componenti, dello Stato e della comunità: un equilibrio a favore, appunto, di una Chiesa, o del clero, o della fede religiosa, ma a discapito della necessaria autonomia delle altre componenti, siano esse istituzionali, politiche o popolari. Senonché nello Stato della Città del Vaticano non c'è alcun equilibrio da raggiungere perché esiste una sola componente: quella religiosa e quella funzionariale. Manca del tutto, anche materialmente, una realtà politica, una collettività stabile che possa vantare dei diritti verso lo Stato, che possa sentirsi parte dello Stato e di una comunità complessa (...). In definitiva, se lo S.C.V., in quanto ente e strumento di cui si serve la Santa Sede per il raggiungimento delle proprie finalità, ha una ovvia strutturazione confessionale (al pari di enti e istituzioni di altre confessioni religiose), questa non ha nulla a che vedere con la realtà di uno Stato teocratico che, per esser tale, deve avere quei requisiti minimi (territorio, vita politica, popolazione) che si riscontrano in tutte le teocrazie storicamente conosciute» (CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense al Giovanni Paolo II, Introduzione a P.A. D'Avack, Vaticano e Santa Sede*, cit., 21, 22).

(13) Sull'argomento cfr. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932, 214 ss. Per Cammeo «vi è un mandato internazionale all'e-

conferma, insieme agli altri elementi richiamati, la assoluta peculiarità dello Stato vaticano e del suo sistema normativo.

Si può affermare, conclusivamente, che qualunque analisi sulla struttura e sulla organizzazione dello Stato Città del Vaticano non può prescindere dalla sua natura primigenia di Stato-apparato, di uno Stato cioè che è essenzialmente strumentale verso le esigenze istituzionali della Santa Sede, che è privo di quegli elementi che per ogni altra realtà statale sono essenziali (pena la sua estinzione) come la comunità nazionale stabile e l'operatività di un sistema economico-sociale, e che anche per ciò che riguarda i suoi apparati autoritativi (come quelli giudiziari) presenta delle peculiarità assolute non rintracciabili in alcun altro Stato moderno. Solo in questo modo si comprende come la Legge fondamentale, oggi riformata, non ha i caratteri di una Costituzione ed è limitata alla disciplina dell'esercizio della potestà legislativa, esecutiva e giudiziaria, di quelle potestà che caratterizzano ogni forma di apparato statale nel momento in cui esercita il potere sovrano che gli è proprio. In questo senso, le esigenze di modernità, e di aggiornamento, che comunque si avvertono, non sono riferibili a quella complessità di vita e di movimento che uno Stato-comunità deve governare, bensì a quella molteplicità di rapporti e di strumentazioni tecniche che lo Stato vaticano, in quanto Stato-apparato, deve gestire in sintonia con l'evoluzione scientifica e tecnologica, e dei rapporti internazionali.

2. *La riforma del 2001 come lo sbocco naturale delle riforme parziali realizzate in precedenza. La riassunzione prelatizia dell'esercizio dei poteri, legislativo ed esecutivo, sullo Stato Città del Vaticano.*

Il carattere essenzialmente predeterminato, e quindi statico, del governo dello Stato vaticano, soggetto alla sovranità assoluta della Santa Sede, esclude in radice la possibilità che una legge sia pure di carattere fondamentale possa portare a veri e propri rivolgimenti istituzionali interni, o alla modifica di quel principio irrinunciabile della titolarità piena ed unitaria dei poteri, legislativo, esecutivo, e giudiziario, da parte del Pontefice. Infatti la nuova Legge fonamen-

---

sercizio di una funzione di sovranità; appunto per questo la sovranità che si esercita dallo Stato mandatario è quella dello Stato mandante» (216).

tale, come quella del 1929, si muove tutta nell'ottica di una delega (più o meno parziale, più o meno permanente, sempre revocabile) dell'esercizio dei poteri a determinati organismi di volta in volta legittimati o creati dalla legge medesima<sup>(14)</sup>.

Possiamo affermare, in questo senso, che la nuova Legge fondamentale ha preferito pervenire a conclusioni che in buona parte erano già insite nelle riforme parziali che erano state realizzate nel corso degli anni. Riforme che, a ben guardare, hanno seguito nel tempo due costanti. Da un lato, la crescente necessità di delegare le funzioni proprie del Pontefice, in quanto sovrano assoluto dello Stato, ad altri soggetti idonei a seguire la quotidianità del governo dello Stato. Dall'altro, l'esigenza che tale delega si mantenga comunque all'interno di un orizzonte prelatizio che, di fatto, esclude dal vero e proprio governo dello Stato altri soggetti laici, ai quali invece viene riservato un ruolo ausiliario<sup>(15)</sup>.

È noto che, mentre in una prima fase (sostanzialmente negli anni '30) l'attenzione del Pontefice nei riguardi della guida dello Stato Vaticano è costante, anche attraverso l'esercizio in prima persona delle funzioni che gli competono in quanto sovrano assoluto, nel giro di pochi anni si è fatta sentire l'esigenza di delegare buona parte dei poteri pontifici ad un organismo collegiale di tipo cardinalizio, esigenza che ha portato già nel 1939 a modificare sensibilmente gli equilibri definiti con la Legge fondamentale del 1929. In effetti, la Legge del 1929 prevede soltanto per la sede vacante il potere del Collegio cardinalizio di esercitare le funzioni proprie del pontefice, pur con la limitazione ai casi di urgenza dell'esercizio del potere le-

---

(14) Sull'argomento cfr. MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano: note introduttive, cit.*, 10: «profilo certamente caratterizzante la legge fondamentale vaticana — con le “novelle costituzionali” via via succedutesi — è quello della delegazione (delega) istituzionale-amministrativa, secondo il concetto, prevalente in dottrina, dell'attribuzione di poteri e facoltà ad un organo o ente per atti o materie per cui è riconosciuto competente (nel nostro caso, primario ed esclusivo) altro soggetto giuridico. Tale carattere derivato, del resto, distingue la delegazione dalle altre forme di attribuzione di poteri: un carattere, questo, particolarmente accentuato nel testo del 1929 e che bene evidenzia come il delegante (Sommo Pontefice) mai perda o cessi espressamente di riservarsi la competenza attribuita all'organo delegato».

(15) Sulle riforme della Legge fondamentale del 1929 che si sono succedute nel tempo cfr. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, Roma 1981; MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano: note introduttive, cit.*

gislativo<sup>(16)</sup>, e fonda il suo equilibrio complessivo sull'esistenza della struttura del Governatorato, e della carica di Governatore, dello Stato. Al Governatore può essere delegata la potestà legislativa per determinate materie o per singoli oggetti, e soprattutto il Governatore, indipendentemente da espressa delegazione, ha facoltà di emanare regolamenti ed ordinanze per la esecuzione delle leggi, ed ancora esercita per delega permanente il potere esecutivo. La previsione, così decisiva, delle funzioni del Governatore e del Governatorato lascia intravedere da un lato la volontà del Pontefice dell'epoca, Pio XI, di intervenire direttamente nelle questioni più importanti del governo dello Stato, dall'altro una qualche lettura *lato sensu* tecnico-laica della conduzione dello Stato vaticano<sup>(17)</sup>. Ed è questa filosofia dell'esercizio del potere che viene sostanzialmente liquidata nel 1939, quando con lettera della Segreteria di Stato del 20 marzo il Pontefice istituisce una Commissione cardinalizia delegata a presiedere, in suo nome e in sua vece, al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano ed uffici annessi. Da quel momento, altre riforme hanno fatto riferimento all'ufficio del Governatorato, ma ormai con significato diverso da quello originario, perché diversi sono stati gli organi di volta in volta incaricati di esercitare, per delega, le diverse

---

(16) Per ROVELLI «i poteri attribuiti al Collegio dei Cardinali durante la Sede vacante sono propri del Sacro Collegio. Questo non è un organo che esercita, durante la vacanza, i poteri propri del Sommo Pontefice, come nel diritto costituzionale italiano il Reggente esercita i poteri del Re, perché, come abbiamo detto, il potere del Sommo Pontefice non può essere concepito come un ufficio astratto dalla persona fisica, che ne è investita» (*L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 65-66).

(17) CAMMEO afferma, con riferimento al sistema creato con la Legge fondamentale del 1929, che «nell'ambito dello S.C.V. vi sono due gruppi ben distinti di affari: a) quelli che, anche concernendo più o meno direttamente o intensamente lo S.C.V., sono però, sia per origine, sia per materia, propri della Santa Sede: Essi rientrano sotto l'autorità diretta del Pontefice (salvo deleghe che risultino dai relativi ordinamenti e soprattutto sono sottratti all'autorità del Governatore); b) quelli che non rientrano nel gruppo precedente e che, secondo la nomenclatura della legge fondamentale, attengono al governo della "Città del Vaticano". Essi cadono sotto ai poteri del Governatore, nella misura in cui essi gli sono delegati, però eccezionalmente in via legislativa e normalmente in via regolamentare ed amministrativa» (*Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 102-103). La carica di Governatore è stata ricoperta dal Marchese Camillo Serafini fino al 1952, anno della sua scomparsa, ed è poi rimasta vacante. Ma, come si dice nel testo, già nel 1939 era iniziato, con la creazione di una Commissione cardinalizia, il depotenziamento del ruolo del Governatorato, che è poi proseguito sino alla sostanziale soppressione da parte della Legge del 2001.

funzioni. Nei fatti, la carica di governatore, rimasta vacante sin dal 1952, non è stata più ricoperta e ha perso con il tempo ogni significato sostanziale<sup>(18)</sup>.

Altre due significative fasi riformatrici della Legge del 1929 sono individuabili nel 1968-69, e nel 1984, ad opera di Paolo VI e di Giovanni Paolo II. Nel 1969, con Legge *LI sul governo dello Stato della Città del Vaticano* si prevede la delega permanente dei poteri legislativo ed esecutivo ad una Commissione di Cardinali nominati dal Pontefice per un quinquennio, ed insieme si stabilisce che la Commissione sia coadiuvata da un Delegato Speciale, nominato dal Pontefice, cui viene demandato, salvo diversa disposizione della Commissione, l'esercizio del potere esecutivo ed ogni attribuzione che leggi e regolamenti vigenti assegnino alla competenza del Governatore dello Stato, ad eccezione del potere di emanare regolamenti. Peraltro, nel 1968 lo stesso Paolo VI con motu proprio *Una struttura particolare* aveva creato la Consulta della Città del Vaticano, come supremo organo collegiale di natura consultiva, presieduto dal Delegato Speciale, per esaminare questioni di « particolare importanza ed urgenza ». In questa riforma, da un lato si può registrare la formalizzazione definitiva della Commissione cardinalizia cui è delegato in modo permanente l'esercizio dei poteri pontifici, dall'altro si avverte quasi l'esigenza di mantenere un qualche spazio — sia pure del tutto subordinato agli organismi prelatizi ricordati — per il profilo tecnico-laico, in particolare con la figura del Delegato Speciale e con l'istituzione della Consulta, quale organo collegiale permanente con funzioni consultive<sup>(19)</sup>. Si deve osservare, però, che la Consulta non ha svolto nei fatti quel ruolo che era stato delineato a livello formale, e che era lecito attendersi se non altro per la solennità con la quale era stata ideata e creata; segno, questo, che la tendenza ad as-

---

(18) Per una dettagliata illustrazione del ruolo del Governatore, e degli Uffici del Governatorato, sia pure riferita al 1929, cfr. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 110 ss. Ancora oggi si fa riferimento al Governatorato intendendo designare con questo termine il complesso degli Uffici amministrativi dello Stato vaticano.

(19) Il *Motu proprio* del 1968 individua il fine della Consulta nella collaborazione con la Commissione cardinalizia « nello studio di determinate questioni, fornendo ad essa quei pareri e suggerimenti che possono esserle utili per il buon governo dello Stato e che dalla medesima possono essere richiesti per la trattazione degli affari più importanti ».

sorbire a livello prelatizio la totalità dell'esercizio dei poteri si andava radicando sempre più.

Nel 1984, invece, si determina una ulteriore svolta intesa a individuare un ruolo importante, nel governo dello Stato Vaticano, alla Segreteria di Stato, così come sembrava suggerire la Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universale*, per la quale « Cardinali Secretario Status respondere debet Praefectura Civitatis Vaticanae ». In effetti, con chirografo del 1984 il Pontefice incarica il Cardinale Segretario di Stato di rappresentarlo « nel governo civile dello Stato Città del Vaticano » e di esercitare a nome suo i poteri e le responsabilità inerenti alla sua sovranità temporale nel medesimo Stato. Circa la Commissione cardinalizia, il chirografo precisa che essa continuerà nell'assolvimento dei suoi compiti ordinari, ovviamente all'interno delle possibili deleghe di poteri così come configurate nella Legge del 1929 e successive modificazioni<sup>(20)</sup>.

Si può concludere questo breve richiamo al passato individuando una linea omogenea di riforma che si è andata imponendo rispetto alla Legge del 1929, e alcune accentuazioni specifiche che si sono venute alternativamente affermando nelle diverse fasi riformatrici. Ciò che unifica tutti questi momenti riformatori è indubbiamente la volontà di mantenere in ambito prelatizio, al più alto livello cardinalizio, l'esercizio effettivo, anche quotidiano, del governo dello Stato Vaticano. In questo senso, la riforma del 1939 e tutte quelle successive hanno prima ridotto, e poi di fatto annullato, le funzioni

---

<sup>(20)</sup> Così sono delineate le nuove ripartizioni di competenze e di funzioni nel Chirografo del 1968: « dopo matura riflessione, abbiamo stabilito di conferire a Lei, come di fatto Le conferiamo nella sua qualità di Nostro Segretario di Stato, alto e speciale mandato a rappresentarCi nel governo civile dello Stato della Città del Vaticano e ad esercitare, in Nostro nome ed in Nostra vece, — sempre riferendo a Noi, specialmente nei casi di particolare importanza — i poteri e le responsabilità inerenti alla Nostra sovranità temporale sul medesimo Stato, dal quale è garantita l'indipendenza da ogni potestà terrena di questa Sede Apostolica Romana che la Provvidenza Ci ha chiamato a reggere (...). Vogliamo e decidiamo che a Lei, Signor Cardinale Nostro Segretario di Stato, faccia riferimento la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano in una col Cardinale Presidente che sarà nominato, in tutte le materie che le vigenti Leggi riservano alla Nostra Persona. La medesima Commissione Cardinalizia — coadiuvata da un Prelato, che, al presente, ha il titolo di Pro-Presidente, e da un Delegato speciale — continuerà nell'ordinario governo, nell'ambito delle potestà, delegate o delegabili a norma della Legge n. 1 del 7 giugno 1929, alla persona del Governatore, supplendo, come già nel recente passato, alla vacanza delle alte cariche dello Stato ».

e il ruolo stesso del Governatorato sia nell'ambito della potestà legislativa che nell'ambito della potestà esecutiva. Su questo punto-chiave, come vedremo tra breve, la riforma del 2001 ha definitivamente voltato pagina rispetto alla Legge del 1929. La riforma del 1968-69, mentre ha confermato l'indirizzo del 1939, è sembrata sensibile al mantenimento di un qualche ruolo tecnico-laico, soprattutto attraverso la creazione della Consulta come organo collegiale dello Stato per le materie di maggiore importanza. Infine, la riforma del 1984 ha sottolineato l'esigenza che la Segreteria di Stato costituisca il vero tramite fra la titolarità dei poteri pontifici e la delega per il suo esercizio alla Commissione cardinalizia<sup>(21)</sup>.

Si colloca a questo punto l'odierna riforma che, secondo la mia opinione, ha operato in linea di massima delle scelte coerenti e omogenee sui diversi problemi, e soprattutto ha delineato un robusto asse centrale dell'assetto vaticano attorno al quale tutto il resto ruota in modo abbastanza razionale. L'impianto centrale della Legge può essere individuato nella riassunzione piena e definitiva, e direi senza smagliature, a livello clericale dell'esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo, con l'abbandono anche formale dello schema del Governatorato (che, sia pure senza la figura del Governatore, era rimasto quasi come uno schema di divisione delle competenze), e con lo stretto collegamento degli organismi abilitati all'esercizio dei poteri con la Segreteria di Stato quale tramite con il Pontefice. In certo qual modo la limpidezza di tale impianto è confermata, seppure in modo che va incontro a qualche obiezione di rilievo, dal ruolo del tutto strumentale, per non dire residuale, che viene lasciato ad altri soggetti, diciamo così di natura tecnico-laica, anche a quel livello consultivo che per sé non incide direttamente sull'esercizio dei poteri. Sembra, anzi, che le esperienze del passato siano state in certo qual senso filtrate con una certa nettezza, sia quando è stata confermata la scelta di fondo del 1939 e la si è coniugata con l'indirizzo avviato nel 1984, sia quando si è voluto tornare sensibilmente indietro rispetto agli orientamenti del 1968-69.

Certamente, questa scelta di fondo può essere discussa da diversi punti di vista. Si potrebbe dire che il governo vaticano è venuto clericalizzandosi ancor di più rispetto a quanto prevedesse la Legge

---

(21) Sull'argomento cfr. DALLA TORRE, *Vaticano (Stato della città del)*, in *Enciclopedia Giuridica XXXII*, Roma 1994.

fondamentale del 1929, ed a quanto gli stessi principi generali facessero presupporre. Come si potrebbe porre l'accento sulle difficoltà che un governo clericale incontrerebbe nel trattare questioni indubbiamente temporali e materiali (per quanto di dimensioni assai ridotte) in termini di competenza, di efficienza, di autonomia della formazione della volontà decisionale. Ed infine si potrebbe osservare che un governo clericale dello S.C.V. non sarebbe neanche necessario, dal momento che la titolarità dei poteri resta pur sempre pienamente esercitabile da parte del Pontefice che ha comunque le possibilità e gli strumenti necessari per un controllo delle scelte effettive di governo operate da altri soggetti, anche se laici. Tuttavia, non va dimenticato che proprio perché la titolarità dei poteri di governo dello Stato vaticano è eminentemente prelatizia al più alto livello immaginabile, non v'è contraddizione nel fatto che le facoltà decisionali effettive siano delegate a soggetti facenti parte dell'ordine clericale, anche per poter fruire di quella omogeneità di intenti, di linguaggio, di sensibilità, che è pur sempre opportuna per dare forza alle decisioni adottate. È vero, invece, che il governo dello Stato vaticano non si esaurisce nella capacità di decisione sulle singole questioni di governo, ma si estende, soprattutto, ad una serie di temi, argomenti, questioni, di così alto valore tecnico (oggi, precipuamente tecnologico) da richiedere delle competenze che superano di gran lunga quelle che possono rintracciarsi nell'elemento clericale. In questo senso, il problema che si pone è di vedere quale ruolo può essere riconosciuto — insieme ed accanto al ruolo decisionale della Commissione cardinalizia decidente — a quei soggetti tecnico-laici senza la cui competenza, e capacità di previsione, la stessa formazione delle decisioni può risultare mancante dei supporti di conoscenza e di valutazione indispensabili nell'epoca attuale. Ma su questo problema mi soffermerò più avanti.

3. *La dialettica tra Commissione cardinalizia e suo Presidente nell'esercizio del potere legislativo ed esecutivo e il rapporto con la Segreteria di Stato.*

Al centro del sistema di governo dello Stato vaticano stanno indubbiamente la Commissione cardinalizia e il Suo presidente, cui è demandato in virtù di delega pontificia l'esercizio, rispettivamente, del potere legislativo e di quello esecutivo, senza più collegamenti

o riferimenti, neanche formali, alla figura del Governatore e al Governatorato che, nelle accezioni del 1929, sono stati aboliti.

Alla Commissione cardinalizia, nominata per cinque anni ma con un numero flessibile di componenti, è delegato in via permanente, salvo i casi di riserva pontificia, l'esercizio del potere legislativo che viene realizzato evidentemente nelle forme della collegialità. Si può quindi parlare di pienezza dell'esercizio del potere legislativo, da parte dell'organo collegiale che tuttavia incontra due limiti di particolare significato. Da un lato, l'articolo 4 prevede che i progetti di legge siano previamente sottoposti, per il tramite della Segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice. E dall'altro, l'articolo 7 prescrive che in caso di urgente necessità, il Presidente della Commissione possa emanare disposizioni aventi forza di legge, le quali tuttavia perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni.

Sul primo punto credo si possa parlare di una mediazione tra le esigenze di autonomia della Commissione cardinalizia nell'esercizio delle sue funzioni e l'esigenza di mantenere l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo legislativo in rapporto alla titolarità dei poteri pontifici. Si afferma infatti che i progetti di legge (e si deve intendere «tutti» i progetti) sono sottoposti alla considerazione del Pontefice ma non si prevedono forme dirette o indirette di approvazione, mantenendosi così un ambito di valutazione discrezionale del lavoro svolto, ma non ancora formalizzato, che può portare a cambiamenti più o meno rilevanti del prodotto legislativo.

Sul secondo punto si può parlare di una innovazione rilevante, nel senso che al Presidente della Commissione è riconosciuto una sorta di potere di decretazione d'urgenza, le cui risultanze però perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni. È da ritenersi che il Vaticano sia e resti immune da quei «vizi» cui è andato incontro l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza negli ordinamenti statali, e in primo luogo nell'ordinamento italiano, se non altro perché i casi di urgente necessità, nella guida dello S.C.V., dovrebbero ritenersi non eccessivamente numerosi. Tuttavia, non è inutile segnalare i problemi che potrebbero sorgere in analogia a quanto verificatosi in altri ordinamenti: l'instaurarsi di una prassi che tenda a confondere il carattere dell'urgenza con l'esigenza di scavalcare ostacoli di altro genere, e l'accendersi di discussioni circa l'efficacia delle disposizioni «urgenti» nel caso in cui non vengano confermate dall'organo collegiale competente.

Per il Vaticano, poi, può porsi uno specifico interrogativo, se tali disposizioni debbano essere previamente sottoposte alla considerazione del Pontefice, alla stregua dei normali progetti di legge di cui all'articolo 4 della nuova Legge Fondamentale. L'articolo 4 fa riferimento senza ombra di dubbio ai progetti elaborati dalla Commissione, e quindi non dovrebbe intendersi esteso alle disposizioni d'urgenza di cui all'articolo 7. Tuttavia, la logica del sistema, che tra l'altro individua nella Segreteria di Stato il tramite per così dire ordinario tra il governo dello Stato Vaticano e il Pontefice, dovrebbe far considerare naturale che di fronte ad una normativa d'urgenza — la quale, è inutile ricordarlo, è destinata ad entrare in vigore senza indugi — si segua la strada della previa sottoposizione alla considerazione del Pontefice. Se così non fosse si dovrebbe ritenere che al Pontefice possa essere sottratta la valutazione proprio di quelle norme che, elaborate inevitabilmente con procedimento velocizzato, potrebbero acquistare efficacia fuori di ogni controllo e supervisione. Incidentalmente può rilevarsi che il termine di novanta giorni per la conferma e l'approvazione delle « disposizioni urgenti » (emanate dal Presidente) da parte della Commissione cardinalizia è francamente eccessivo. Basti pensare che lo stesso termine è previsto in ordinamenti statuali, come quello italiano, nei quali deve riunirsi il Parlamento attivando tutte le procedure necessarie per la valutazione e l'approvazione dei testi legislativi. La riunione della Commissione cardinalizia, e la sua valutazione delle disposizioni urgenti, dovrebbero ritenersi assai più agevoli rispetto alle incombenze che devono essere affrontate da un Parlamento nazionale.

Una speciale menzione deve esser fatta per il n. 3 dell'articolo 7 che riserva alla Commissione il potere di emanare Regolamenti generali. Una riserva di particolare interesse, che elimina le incertezze del passato<sup>(22)</sup> e che esalta la dialettica tra la Commissione cardinalizia e il suo Presidente. Si può dire che il Presidente, oltre a dirigere e

---

(22) Per l'articolo 5 della Legge fondamentale del 1929 « indipendentemente da espressa delegazione, il Governatore, del pari per quanto attiene al governo della Città del Vaticano, ha facoltà di emanare regolamenti ed ordinanze per la esecuzione delle leggi, senza poter derogare alle medesime o dispensarne. Nella emanazione delle leggi delegate e dei regolamenti ed ordinanze il Governatore, eccetto che sia diversamente disposto, deve udire il parere del Consigliere generale dello Stato ». Tale competenza ha poi seguito la diversa distribuzione delle funzioni prevista dalle successive modificazioni della Legge del 1929.

coordinare i lavori della Commissione, è preposto a garantire l'immediatezza e la continuità dell'attività di governo dello Stato vaticano attraverso il potere della decretazione d'urgenza, e l'esercizio della potestà esecutiva. Questo è, in effetti, l'altro caposaldo della Legge fondamentale che all'articolo 5 prevede che il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Commissione e aggiunge, poco appresso, che le questioni di maggiore importanza sono sottoposte dal Presidente all'esame della Commissione. Questa disposizione, che evidentemente coinvolge in qualche modo la Commissione nell'esercizio della potestà esecutiva, va armonizzata con l'articolo 6 che, utilizzando il concetto di «materie di maggiore importanza» prescrive che in esse si procede di concerto con la Segreteria di Stato. Qui l'intento della riforma sembra essere quello di distinguere, pur senza dirlo, il governo c.d. ordinario dello Stato vaticano, che viene delegato esclusivamente al Presidente della Commissione, dagli atti di governo più importanti che devono essere sottoposti alla Commissione e al tempo stesso devono essere adottati di concerto con la Segreteria di Stato. C'è da chiedersi se la differenza tra «questioni di maggiore importanza» (da sottoporre alla Commissione) e «materie di maggiore importanza» (nelle quali si procede di concerto con la Segreteria di Stato) sia tale da consentire sempre una differenza reale, oltre che immediatamente percettibile. Qualche dubbio è lecito.

A questo punto si possono riassumere le funzioni della Segreteria di Stato, che nel governo dello Stato Città del Vaticano svolge un ruolo assai significativo e diverso rispetto al passato. Essa è anzitutto il tramite del Pontefice per l'esercizio della funzione di rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati, secondo una disposizione che è rimasta sostanzialmente inalterata 1929 ad oggi. Essa funge, inoltre, da tramite tra la Commissione cardinalizia e il Pontefice per sottoporre alla considerazione di quest'ultimo i progetti di legge predisposti dalla Commissione. Sottopone al Pontefice i bilanci preventivo e consuntivo dello Stato, dopo che sono stati approvati dalla Commissione. Ed ancora interviene per procedere di concerto con il Presidente della Commissione cardinalizia nelle materie di maggiore importanza del governo dello Stato. In altri termini, alla Segreteria di Stato sono affidate funzioni immediatamente derivate dall'esercizio di poteri pontifici (rappresentanza dello Stato Vaticano a livello internazio-

nale), nonché funzioni di tramite per determinati atti della Commissione (progetti di legge), o della Commissione e del suo Presidente (bilanci), e il Pontefice. La stessa Segreteria di Stato poi è direttamente chiamata in causa per il concerto relativo alle materie di maggiore importanza dell'esercizio della potestà esecutiva. Quindi si può parlare di un ruolo, diretto o indiretto, di supervisione sul Governo vaticano nel suo complesso da parte dell'organismo che, per sua natura, è più vicino al Pontefice<sup>(23)</sup>.

Da questo punto di vista è possibile esprimere più d'una perplessità sul fatto che all'atto della nomina della Commissione cardinalizia, il 22 febbraio 2001, tra i suoi componenti figura il nominativo dell'attuale Segretario di Stato. Le perplessità, è del tutto evidente, non sono collegabili ad una qualche obiezione relativa alla separazione di poteri, che per la Santa Sede e il Vaticano non esiste, e che comunque non riguarderebbe il Segretario e la Segreteria di Stato. Esse attengono, invece, a quella distribuzione di funzioni e di compiti che proprio la nuova Legge fondamentale opera nel riportare la titolarità dei poteri pontifici, sempre piena e attivabile in qualsiasi momento, e gli organismi (sostanzialmente la Commissione cardinalizia e il suo Presidente) cui è delegato l'esercizio di alcuni di questi poteri, distribuzione di funzioni e di compiti che vede nella Segreteria di Stato il principale organo di intermediazione e di sovrintendenza. Sembra allora, oltre che singolare, non collimante con questo ruolo di intermediazione e di sovrintendenza l'immissione diretta del Segretario di Stato in una Commissione che deve in qualche misura rispondere alla Segreteria di Stato per la propria attività. Non si può non rilevare che la figura del Segretario di Stato può risulterne sminuita dall'inserimento in una Commissione il cui lavoro è in qualche modo sottoposto al controllo della Segreteria di Stato, mentre la Commissione cardinalizia verrebbe a trovarsi in qualche imbarazzo per la presenza al proprio interno di un soggetto che dovrà poi supervisionare il suo lavoro. Comunque la si guardi, si tratta di una vera singolarità.

Conclusivamente, per quella che possiamo definire l'alta direzione politica dello Stato vaticano, la nuova Legge Fondamentale de-

---

(23) Nella Legge fondamentale del 1929 la Segreteria di Stato veniva citata esplicitamente soltanto dall'articolo 4 in relazione alla rappresentanza dello Stato vaticano in confronto degli Stati esteri per la conclusione dei trattati e per i rapporti diplomatici.

linea uno schema complesso ma coerente, uno schema per così dire a cerchi concentrici. Nel cerchio esterno si colloca la Segreteria di Stato con la funzione di tramite tra Commissione cardinalizia e Pontefice e quindi di supervisione sull'attività legislativa ed esecutiva (nei termini prima esposti). Nel cerchio intermedio è situata la Commissione cardinalizia che esercita per delega permanente il potere legislativo ed interviene nelle materie di maggiore importanza anche nell'esercizio del potere esecutivo. Nel cerchio più interno, infine, si dispiegano le funzioni del Presidente della Commissione che esercita il potere esecutivo ed al tempo stesso può elaborare e formulare autonomamente in caso di necessità e di urgenza delle disposizioni che devono comunque ottenere il consenso della Commissione nel termine di novanta giorni. Non si può non riconoscere che — se si muove dal presupposto che l'elemento costitutivo e fondativo dello S.C.V. è un elemento eminentemente clericale — la nuova Legge fondamentale ha dato vita ad un sistema coerente e sufficientemente limpido per delineare, attraverso i tre cerchi concentrici, il sistema di governo « politico » dello Stato. Discrasie, e difetti minori della nuova Legge fondamentale su questo punto (decretazione d'urgenza, rapporto tra Segreteria di Stato, Presidente e Commissione, in ordine alle materie di maggiore importanza) non sminuiscono la solidità dell'impianto prescelto e disciplinato con la nuova Legge Fondamentale del 22 febbraio 2001.

4. *Gli organi ausiliari della Commissione e del Presidente nell'esercizio della potestà legislativa ed esecutiva. In particolare, il Segretario Generale e i Consiglieri di Stato.*

Diversa, e più articolata, la valutazione delle scelte operate dalla nuova Legge fondamentale in relazione agli organi di alta direzione tecnico-amministrativa e di natura consultiva, a proposito dei quali si intravedono chiaramente alcuni scompensi e contraddizioni anche rispetto alle scelte dei decenni precedenti. In prima approssimazione si può affermare che il disegno strategico della nuova disciplina poggia su due organi fondamentali: da un lato quello della Segreteria Generale (Segretario e Vice Segretario Generale) come organismo amministrativo stabile e forte cui sono demandate funzioni di alta direzione dell'amministrazione statale, e dall'altro il Consigliere Generale e i Consiglieri di Stato cui sono riconosciute funzioni consultive e di coordinamento. Quando, però, si esaminano le singole disposizioni, si scorge agevolmente una diversa accentuazione che mentre

esalta e potenzia in ogni modo la figura del Segretario Generale (e del suo Vice) tende poi ad attenuare il ruolo dei Consiglieri di Stato fino a definirne una funzione quasi residuale. Si potrebbe dire che tanto sostanziose, capillari, quasi pervasive, sono le funzioni del Segretario Generale, quanto sfumate e in qualche punto evanescenti appaiono quelle dei Consiglieri di Stato. Si deve anche dire che, mentre le disposizioni di legge nulla dicono circa il carattere laico o clericale dei soggetti che possono essere chiamati a ricoprire questi incarichi, nei fatti il Segretario Generale e il suo Vice sono attualmente dei chierici. In questo modo il carattere prelatizio del governo vaticano risulta potenziato oltre le normali previsioni, con la conseguenza che il ruolo dei soggetti laici risulta assai ridotto, se non proprio marginale.

La figura del Segretario generale è quella alla quale è dedicata la maggiore attenzione e sembra costituire, dal punto di vista amministrativo e della gestione ordinaria degli organi e degli Uffici dello Stato, la figura più saliente per stabilità, per funzioni riconosciute, per inserimento nei più alti organismi decisionali nell'esercizio della potestà legislativa ed esecutiva.

Rileviamo, però, subito una prima contraddizione osservando che nulla è detto nella Legge circa il potere di nomina del Segretario e del suo Vice, e la durata dei rispettivi incarichi. Ciò è assai singolare non solo perché nel caso del Consigliere Generale e dei Consiglieri di Stato è prevista la loro nomina da parte del Pontefice per un quinquennio, ma soprattutto perché le rilevanti funzioni riconosciute all'Ufficio del Segretario Generale postulerebbero una specifica attenzione al problema della nomina, e della successione nel tempo dei titolari dell'incarico. Certamente, nel silenzio della Legge, e se si parte dal presupposto che la nomina del Segretario Generale è una delle questioni di maggiore importanza che rientrano nell'esercizio della potestà esecutiva, si può dedurre che essa è di competenza del Presidente della Commissione e che al tempo stesso la questione debba essere sottoposta all'esame della Commissione ai sensi dell'articolo 5, n. 3. In ogni caso, se anche tale osservazione è corretta, la singolarità resta, e non è di poco conto.

Con riferimento ai livelli ordinari della gestione amministrativa, al Segretario generale sono demandati la sovrintendenza dell'attività amministrativa del Governatorato<sup>(24)</sup> e il coordinamento delle fun-

---

(24) Come detto in precedenza, si intende con il termine Governatorato il com-

zioni delle varie direzioni. Anche per tale motivo egli prende parte al Consiglio dei Direttori, periodicamente convocato e presieduto dal Presidente della Commissione per la predisposizione e l'esame dei bilanci e per affari di ordine generale riguardanti il personale e l'attività dello Stato.

Indubbiamente, però, le funzioni più rilevanti del Segretario Generale (e del suo Vice) sono quelle di coadiuvare il Presidente della Commissione nell'esercizio del potere esecutivo (art. 5, n. 2), e quella di sovrintendere all'applicazione delle Leggi e delle altre disposizioni normative ed all'attuazione delle decisioni e delle direttive del Presidente della Commissione (art. 9, n. 1 lett. a)). Qui si può parlare, a mio avviso, di un ruolo di conduzione quotidiana degli apparati dello Stato vaticano che in alcuni momenti potrebbe assumere qualche sfumatura di funzione vicaria rispetto al Presidente della Commissione. Si deve tener presente, infatti, per il n. 2 dell'articolo 9 il Segretario generale sostituisce, in caso di assenza o di impedimento, il Presidente della Commissione. La disposizione esclude la sostituzione per ciò che riguarda il potere di decretazione d'urgenza, e questa è cosa ovvia, ma proprio questa eccezione conferma che la sostituzione può concretizzarsi in ordine al potere di emanazione di Ordinanze (art. 7, n. 1), e all'esercizio della potestà esecutiva in altri settori. Possibilità di delega è prevista infine dall'art. 8, n. 2, al Segretario generale circa la rappresentanza legale dello Stato vaticano per l'ordinaria attività amministrativa. Se ne deduce quindi che il Segretario generale costituisce il perno stabile e autorevole di un governo amministrativo (e, in alcuni casi, qualcosa di più che amministrativo) dello Stato vaticano.

Si deve aggiungere a tutto ciò la previsione dell'articolo 3, n. 3, per la quale alle adunanze della Commissione cardinalizia partecipano, con voto consultivo, il Segretario ed il Vice Segretario Generale. Si tratta di una previsione di particolare rilievo perché eleva il ruolo del Segretario generale ad un livello superiore a quello tecnico

---

plesso degli Uffici amministrativi, e delle loro articolazioni, dello Stato vaticano, escluse ormai quelle competenze e quelle funzioni che erano demandate all'Ufficio del Governatore. Da tener presente, ancora, che mentre il Segretario Generale sovrintende all'attività amministrativa, «il Vice Segretario Generale, d'intesa con il Segretario Generale, sovrintende all'attività di preparazione e redazione degli atti e della corrispondenza e svolge le altre funzioni a lui attribuite. Egli sostituisce il Segretario Generale in caso di sua assenza o impedimento» (art. 10 Legge fondamentale).

suo proprio, soprattutto se si tiene conto che la partecipazione con voto consultivo alla Commissione si effettua tanto nell'esercizio da parte di questa della potestà legislativa quanto nelle ipotesi in cui si esaminano le questioni di maggiore importanza relativa all'esercizio del potere esecutivo. In questo modo il Segretario generale, insieme al Presidente della Commissione, partecipa praticamente a tutte le fasi del governo dello Stato vaticano, ora con funzioni dirigenti in campo amministrativo, ora con funzioni sostitutive nei confronti del Presidente della Commissione, ora con funzioni consultive nell'ambito della Commissione cardinalizia. Mutuando una certa terminologia politologica potremmo dire che il Segretario Generale è il *Grand commis dello Stato Città del Vaticano*, che la sua esperienza può essere di speciale aiuto e sostegno a chi esercita i poteri di governo, ma anche che il suo potere può crescere ed estendersi in rapporto alla stabilità dell'incarico e all'ampiezza delle funzioni.

Sorge qui il problema del ruolo del Consigliere generale e dei Consiglieri di Stato cui è dedicato l'articolo 13 della Legge fondamentale. Dico che sorge un problema perché ove ci trovassimo di fronte ad un vero organismo collegiale cui viene affidata una funzione stabile di consultazione e di controllo (ma basterebbe di consultazione) nei confronti degli organi di governo dello S.C.V. potremmo dire che si è realizzato quasi uno schema classico di equilibrio tra esercizio dei poteri di governo, potestà amministrativa, potere consultivo, con organismi sufficientemente delineati, autonomi o reciprocamente integrati. La realtà è più complessa e non risponde ad un unico criterio. Da un lato l'articolo 13, n. 1, della Legge fondamentale definisce e qualifica il Consigliere Generale e i Consiglieri dello Stato in modo notevole, per non dire solenne, prevedendo la loro nomina da parte del Pontefice per un quinquennio, e individuando le loro funzioni nell'elaborazione delle Leggi e in altre materie di particolare importanza. Quindi un ruolo di collaborazione e consultazione a livello di esercizio del potere legislativo, ma anche (si deve presumere) a livello di esercizio del potere esecutivo quando si parla di altre materie di particolare importanza.

Si aggiunga che il n. 3 della stessa norma afferma che il Consigliere Generale, oltre a presiedere le riunioni dei Consiglieri, esercita altresì funzioni di coordinamento e di rappresentanza dello Stato, secondo le indicazioni del Presidente della Commissione. La disposizione non è tra le più felici perché non chiarisce quale sia l'oggetto del coordinamento e perché, quando parla di funzioni di rappresen-

tanza dello Stato, non le qualifica ulteriormente. In ogni caso, non v'è dubbio che sia la figura di Consigliere Generale sia quella dei Consiglieri sono collocati ad un livello formale, e di funzioni sostanziali, di speciale rilievo.

Senonché, questo è un punto da sottolineare in modo particolare, tutta una serie inequivoca di elementi normativi è tesa a chiarire senza ombra di dubbio che se esistono il Consigliere Generale e i Consiglieri dello Stato non esiste però, come organismo collegiale stabile, il Consiglio di Stato. Infatti, il n. 2 dell'articolo 13, con una disposizione veramente «curiosa», afferma che «i Consiglieri possono essere consultati sia singolarmente che collegialmente»; il n. 3 che «il Consigliere Generale presiede le riunioni dei Consiglieri» (non del Consiglio); e il n. 2 dell'articolo 4 che, ai fini della elaborazione dei progetti di legge, la Commissione «si avvale della collaborazione dei Consiglieri dello Stato» (non del Consiglio di Stato). Dunque, non si può che concludere che il Consigliere Generale e i Consiglieri di Stato possono essere attivati episodicamente, in modo individuale o collegiale, ma non costituiscono per sé un organismo collegiale autonomo come è, per gli ordinamenti statuali, il Consiglio di Stato.

Sulle cause di questa scelta si possono dire poche cose, e con prudenza. Probabilmente, con il rifiutare l'ipotesi di un vero e proprio Consiglio di Stato si è voluto evitare l'affermare e l'evolversi di una stabile e coerente funzione consultiva nei confronti degli organismi decisionali. Si è voluto evitare cioè il formarsi di una cultura del controllo e della collaborazione che con il tempo, come avviene all'interno di ogni organismo collegiale, finisce col rispondere a criteri omogenei, e che in qualche misura tende a porsi come autonoma rispetto agli organi decisionali. Insomma, la scelta in questione può essere stata dettata dalla volontà di mantenere nella sua originaria assolutezza l'esercizio dei poteri di governo dello Stato vaticano, evitando che anche a livello consultivo si creino orientamenti e tendenze ermeneutiche dotate di una qualche autonomia.

Sulle conseguenze della scelta si può dire qualcosa di più. In effetti, poter fruire di un organismo consultivo autonomo, efficiente e autorevole, vuol dire oggi rispondere ad una elementare esigenza di modernità. E vorrebbe dire, per lo Stato vaticano in particolare, poter utilizzare in diverse circostanze uno strumento capace di riflessione e di elaborazione giuridica unico nel suo genere, anche con un livello di prestigio e di autorevolezza capace di competere con analoghi or-

ganismi di altre entità statuali. D'altra parte, come si è accennato in precedenza, se lo Stato vaticano non risente dei cambiamenti propri degli Stati-comunità, ma soltanto quelli tipici di uno Stato-apparato qual'esso è, è evidente che gli organismi tecnico-amministrativo e quelli con funzioni consultive in particolare, svolgono una funzione insostituibile di supporto, di collaborazione, di studio e di suggerimento nelle più diverse occasioni e materie. Ne deriva che aver voluto attenuare, se non proprio dimezzare, la funzione dei Consiglieri di Stato e l'aver voluto escludere l'esistenza del Consiglio di Stato vuol dire nei fatti aver privato lo S.C.V. di uno strumento prezioso per la funzionalità del suo governo e per la stessa difesa dei suoi interessi.

Si pensi alle tante trattative che sui temi più diversi lo Stato vaticano si trova ad intraprendere con l'Italia (in modo particolare) e con altri Paesi. Si tratta di argomenti (per citare solo i più recenti) che vertono sul diritto fondamentale del Vaticano di fruire in piena libertà e gratuità di una dotazione di acque<sup>(25)</sup>, sul diritto e sulle forme processuali che devono essere utilizzate per i cittadini vaticani, qualificati o non qualificati che siano, in caso di controversie o di procedimenti penali in Italia, sui limiti dell'uso di strumenti radiotelevisivi (recentemente contestati in rapporto alla potenza dei trasmet-

---

(25) È sorta questione se lo S.C.V. debba corrispondere il canone per le *acque reflue* (canone comprensivo dei contributi per le fognature e la depurazione) o se il flusso idrico che l'Italia deve garantire al Vaticano non sia del tutto gratuito. La controversia, avviata negli anni ottanta ad opera dell'Azienda Comunale Eletticità ed Acque (ACEA), è stata successivamente affrontata in un parere del Consiglio di Stato il quale ha ritenuto che, mentre in passato tale canone non era dovuto in quanto aveva natura fiscale, successivamente aveva assunto natura di *tariffa (corrispettivo per servizio)* e in quanto tale era dovuto anche dal Vaticano. La singolarità della controversia sta nel fatto che sulla questione esiste una precisa disposizione del Trattato del Laterano per la quale «l'Italia provvederà, a mezzo degli accordi occorrenti con gli enti interessati, che alla Città del Vaticano sia assicurata una adeguata dotazione di acque in proprietà. (...) A tutto quanto sopra si provvederà a spese dello Stato italiano...» (art. 6 T.d.L.). Un impegno così chiaro e netto (dotazione di acque in proprietà a spese dello Stato italiano), d'altra parte, non può essere messo in discussione da modifiche (legislative, di interpretazioni giurisprudenziali, di assetti societari degli enti interessati) puramente unilaterali che si verificano all'interno dell'ordinamento italiano, ancor più se si pensi che il flusso idrico costituisce una garanzia irrinunciabile per uno Stato enclave qual è quello vaticano. Sull'argomento cfr. CARDIA, *L'articolo 6 del Trattato del Laterano. Un caso di amnesia giuridica*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1997, n. 1.

titori), sulle questioni relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti vaticani, e via di seguito <sup>(26)</sup>.

In queste, ed in altre circostanze, gli organi di governo dello Stato vaticano si avvalgono solitamente di singoli esperti, o di specifiche équipes, di volta in volta scelti secondo criteri di opportunità e/ o secondo il tema specifico che si deve affrontare. Mantenere, come sembra voler fare la nuova Legge fondamentale <sup>(27)</sup>, questa flessibilità di scelta, e di ricorso a competenze specifiche, interne o esterne, è senz'altro positivo. Ma è chiaramente insufficiente. Ben più importante e positivo sarebbe se lo S.C.V. potesse fruire di un organismo collegiale stabile — e autorevole come soltanto può esserlo un Consiglio di Stato composto ad un elevato livello di competenze e di conoscenze — o di altri analoghi organismi, per elaborare una posizione coerente e giuridicamente (o tecnicamente) fondata su materie in relazione alle quali lo Stato vaticano deve confrontarsi con altri soggetti, statali, internazionali, giurisdizionali.

Non di rado avviene che organi giudiziari, o altri soggetti, italiani, avanzino pretese contrastanti con la natura statutale dello S.C.V., o disconoscano dei diritti che discendono dalla medesima natura, o da precisi impegni contenuti nel Trattato del Laterano. Ed accade spesso che lo Stato vaticano affronti queste situazioni avvalendosi, di volta in volta, di esperti, di tecnici, di professionisti, che cercano di far fronte alle singole e specifiche situazioni, ma fuori di un quadro generale che — per la dignità di uno Stato, e ancor più della Santa Sede — sarebbe necessario definire prima, in modo coerente, e ad un livello istituzionale di rilievo. In queste situazioni, un Consiglio di Stato meritevole di questo nome, che tenga alto il livello di riflessione e di analisi delle diverse questioni, non potrebbe che giovare agli organismi decisionali vaticani, e non potrebbe che bilan-

---

<sup>(26)</sup> Cfr. per tutti, sul tema dei rapporti di lavoro, CATALDI, *I recenti sviluppi della giurisprudenza italiana in materia di controversie di lavoro con Stati stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1991, 692 ss.; MOSCONI, *Diritto internazionale privato e processuale*, Torino 1996.

<sup>(27)</sup> Sul punto si segnala il n. 2 dell'articolo 4 della legge: «per l'elaborazione dei progetti di legge, la Commissione si avvale della collaborazione dei Consiglieri di Stato, di altri esperti nonché degli Organismi della Santa Sede e dello Stato che possano esserne interessati». La previsione è del tutto comprensibile, tuttavia suscita perplessità se collegata con l'articolo 13 che di fatto esclude l'esistenza del Consiglio di Stato e prevede una sorta di consultazione facoltativa (individuale o collegiale) dei Consiglieri di Stato.

ciare il peso che sovente hanno (o sembrano avere) sentenze, pareri, indirizzi, che vengono emanate o che si affermano su *questioni di stretto interesse dello S.C.V.* in ambito italiano, e che poi la Santa Sede deve rincorrere, o cercare di correggere in sede diplomatica, o semplicemente subire. Per queste ragioni le scelte operate dalla nuova Legge fondamentale in relazione agli organi consultivi e di collaborazione sembrano inadeguate rispetto alle necessità che si presentano continuamente allo S.C.V. in rapporto ad alcune rilevanti questioni interne e nei suoi rapporti esterni. In altri termini, la riforma della Legge fondamentale ha mancato l'obiettivo (intravisto nel 1968) di dotare il governo vaticano di quegli strumenti tecnico-laici senza i quali non è possibile oggi impostare una direzione e una guida razionali ed efficienti di un apparato statale così peculiare come è quello dello S.C.V. È auspicabile quindi la revisione di una scelta che non è all'altezza dell'impianto complessivo della riforma che si è voluto varare.

5. *Peculiarità e «modernità» dello S.C.V. Esigenze di ulteriori itinerari riformatori.*

Queste considerazioni permettono di soffermarsi sull'ultima, conclusiva, questione relativa all'assetto istituzionale dello Stato vaticano. Ho ricordato più volte che lo Stato del Papa non può essere considerato alla stregua di una vera formazione statale, mancando di quel substrato popolare che è indispensabile perché si possa parlare di uno Stato-comunità, e che invece deve essere valutato come uno Stato-apparato la cui unica funzione è quella di garantire e agevolare l'assolvimento in piena indipendenza della missione della Santa Sede e del Pontefice romano. In questo senso, non v'è da pensare che lo S.C.V. debba attrezzarsi, come gli Stati contemporanei, con una propria costituzione completa di tutti quegli elementi necessari all'esistenza e allo sviluppo di una nazione e di una comunità territoriale stabile nel tempo e nello spazio.

Ciò non vuol dire — ho anche ricordato in più occasioni — che lo Stato vaticano non avverta, o non debba avvertire, le esigenze della modernità e non debba farvi fronte, sia pure nel modo peculiare che corrisponde alla sua natura e alla sua finalità. Un'esigenza di modernità è già stata segnalata in relazione alla opportunità (se non proprio necessità) per lo Stato vaticano di attrezzarsi con un organismo consultivo dotato di autonomia e di stabilità perché possa

assurgere ad interlocutore tecnicamente valido ed efficiente, e quindi autorevole, nelle ipotesi di formazione delle leggi, e soprattutto per ciò che riguarda la loro applicazione e l'approfondimento di questioni giuridiche di grande rilievo anche nei suoi « rapporti esterni » e anzitutto nei rapporti con lo Stato italiano.

Possiamo, ora, intravedere altre esigenze di modernità che si fanno di giorno in giorno più pressanti e che chiedono una riflessione più ampia. Il primo profilo che merita di essere richiamato è quello della collocazione dello Stato vaticano nel contesto di un'Europa che tende ad unificarsi, e che comunque ha avviato un cammino di integrazione ormai irreversibile<sup>(28)</sup>. Sono noti gli sforzi che la Santa Sede ha fatto per attrezzare la Chiesa a vivere questa nuova fase storico-politica e ad inserirsi in questa esperienza che appare proiettata verso una grande aggregazione comunitaria sempre più ampia e legata da vincoli unitari. E tuttavia, dal punto di vista dello S.C.V. è aperto il problema dei suoi rapporti con l'Unione europea e con gli organismi comunitari. Si tratta di una questione che presenta non pochi profili di delicatezza. Che riguardano l'esigenza di non sottoporre lo Stato vaticano ad organismi sovraordinati, le cui decisioni potrebbero in qualche modo limitare l'indipendenza e la sovranità della Santa Sede<sup>(29)</sup>, e che attengono alla stessa natura dello

---

(28) Sull'argomento cfr. ...; CHENAUX, *Le Vatican et l'Europe*, Paris 1990; BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino 1996; CARDIA, *La soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea*, in *Ius Ecclesiae*, 1999, n. 2.

(29) È nota una costante preoccupazione della Santa Sede nell'aderire ad organismi in qualche modo sovranazionali, o di ratificare convenzioni internazionali, per la parte in cui tali organismi o convenzioni implicino una forma di soggezione dei singoli Stati (o soggetti internazionali) a decisioni di altri soggetti o a controlli che verifichino l'adempimento degli obblighi previsti a livello convenzionale. È una preoccupazione legittima, che riflette la natura del tutto peculiare dello S.C.V. (e ancor più della Santa Sede medesima) che non può, in linea di massima, accettare una qualche forma di subalternità né può essere esposto a controlli che, dato il carattere minuscolo del suo territorio, si tradurrebbero in ingerenze esterne nelle attività che si svolgono nel medesimo Stato vaticano. Per tali ragioni, nell'adesione ad organismi internazionali o a convenzioni internazionali, si trova sovente una clausola di riserva, o di specificazione, che fa riferimento alla natura peculiare della Santa Sede o dello S.C.V. Così è avvenuto per l'adesione alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), soprattutto quando questa ha visto modificata la propria natura e si è trasformata in un *regional arrangement* ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. In questo caso la Santa Sede, con specifico e articolato documento, ha riaffermato la volontà di conti-

Stato vaticano, in quanto Stato vincolato ad una concezione e ad una struttura tipicamente confessionale (non teocratica, per le ragioni prima esposte)<sup>(30)</sup>. E tuttavia, è altrettanto impensabile che si protragga indefinitamente la situazione attuale, che è situazione di sostanziale estraneità tra vaticano ed Europa, e che qualifica lo S.C.V. come tipicamente extracomunitario<sup>(31)</sup>. Una contraddizione,

---

nuare a partecipare all'organismo ma ha dichiarato che ciò può avvenire soltanto secondo la specificità sua propria: « fedele alla sua posizione, la Santa Sede non può schierarsi in materia politico-militare (forze militari per la prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi, forze per il mantenimento della pace o eventuali sanzioni collettive), ma considera proprio dovere continuare a fare sentire la propria voce per la difesa dei diritti della persona umana e dei popoli come per la promozione dell'uomo della pace e della cooperazione (...). Il contributo della Santa Sede all'adozione di decisioni ed alla loro attuazione si arresterebbe, quindi, se si trattasse di pronunciarsi su iniziative che conducono ad azioni politico-militari concrete, per esempio, in materia di gestione della crisi e del mantenimento della pace» (in *L'Osservatore Romano*, 27-28 luglio 1992, 6). Per le riserve in materia di adesione e ratifica delle convenzioni internazionali si rinvia a BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, cit., 17 ss.

<sup>(30)</sup> Sull'argomento, MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici*, cit., 110 ss. La natura confessionale dello Stato vaticano, tuttavia, non deve essere ritenuta preclusiva per forme di associazione peculiare con gli organismi europei, atteso anche il fatto che già in passato si sono presentate situazioni assolutamente singolari. Così è avvenuto quando, all'atto della adesione della Grecia alla Comunità europea, si è posto il problema dello status giuridico particolare della Politeia ortodossa del Monte Athos (Hāgion Oros), cioè di una *Comunità di entità monastiche* che insta su un territorio di circa 336 Km<sup>2</sup> e che è autogovernata (un autogoverno riconosciuto dalla Costituzione greca) con regole specialissime (divieto di proselitismo religioso, divieto di presenza di donne nell'area, divieto di stabilimento nel territorio di eterodossi o scismatici, ecc.) e certamente contrarie ai principi di laicità e di eguaglianza che ispirano la Comunità europea e che sono contenuti nella Convenzione del 1950. In questo caso, è stata approvata nel 1979 una *Dichiarazione comune* dei Paesi membri della Comunità europea con la quale si riconosce che « lo statuto speciale attribuito al Monte Athos è giustificato unicamente da motivi di carattere spirituale e religioso », e si afferma che « la Comunità si farà carico di tenerne conto nell'applicazione ed elaborazione ulteriore delle disposizioni di diritto comunitario, soprattutto per quanto riguarda le franchigie doganali e fiscali e il diritto di stabilimento » (cfr. PAPASTAKIS, *The Status of Mount Athos in Hellenic Public Law*, in *The Mount Athos and the European Community*, Thessalonica 1993, 55 ss.).

<sup>(31)</sup> Si tenga presente che, nell'ambito di un generale e costante favore per i processi di unificazione europea e nei confronti delle istituzioni comunitarie, la Santa Sede ha operato scelte diverse sia in ragione delle diverse fasi storiche in cui queste sono state compiute, sia dei differenti tipi di processi di integrazione realizzati. Con riguardo al Consiglio d'Europa, e alla Convenzione europea del 1950 la Santa Sede ha scelto il ruolo di osservatore, senza mai porre il problema né di un rapporto più stretto con il Consi-

questa, che non può essere accettata passivamente, sol che si considerino le radici cristiane dell'Europa e la stessa storia del Pontificato che è alla base della nascita e dell'evoluzione bimillenaria del continente europeo<sup>(32)</sup>. Si può, invece, pensare ad una evoluzione diplomatica e normativa che si ponga l'obiettivo di una forma di associazione peculiare del Vaticano all'Europa, di collegamenti organici a livello di appartenenza ideale, di beni culturali, fino a giungere al livello monetario e finanziario<sup>(33)</sup>.

A ben riflettere, il rapporto con l'Europa può diventare un elemento « costitutivo » dell'identità dello Stato vaticano, che chiamerebbe in causa (in senso positivo) le sue relazioni con l'Italia, e che potrebbe trovare un posto adeguato nelle sue norme fondamentali. In altri termini, si può prospettare un itinerario riformatore con il quale, dopo una fase attenta di studi anche tecnici sulle possibili relazioni tra S.C.V. e istituzioni europee, si pervenga ad un originale rapporto di collegamento con l'Europa tale da garantire l'identità vaticana e al tempo stesso consentire di fruire di quei « vantaggi » ideali, giuridici, materiali, che l'Europa è in grado di offrire<sup>(34)</sup>.

Un'altra esigenza di modernità (e forse qualcosa di più) si può prospettare in ordine ai rapporti di lavoro che si svolgono all'interno dello Stato vaticano, o in quegli enti che instano in zone extraterritoriali nella città di Roma. È noto che proprio la natura dello Stato vaticano, e le esigenze di funzionalità della Santa Sede richiedono

---

glio, né di una adesione alla Convenzione. Nei riguardi delle istituzioni comunitarie, la scelta è stata prima di un *pieno riconoscimento diplomatico*, con l'accreditamento di un ambasciatore con rango di nunzio apostolico, e poi di un qualche adeguamento strutturale (a livello di conferenze episcopali e di organismi di studio) alla realtà comunitaria. Non si è mai posto, invece, il problema di un rapporto in qualche modo diretto o organico con le istituzioni dell'Unione europea, con la conseguenza, come si accenna nel testo, che lo S.C.V. deve a tuttoggi considerarsi come una realtà territoriale di tipo extracomunitario.

<sup>(32)</sup> Sull'argomento cfr. CHENAUX, *Le Saint-Siège et la Communauté Européenne*, in AA.VV., *La politica internazionale della Santa Sede*, cit., 58 ss.

<sup>(33)</sup> Tanto più singolare diviene con il tempo il carattere extracomunitario dello S.C.V. in quanto la Santa Sede, da parte sua, ha partecipato ad altre Convenzioni europee, come la *Convenzione culturale* del 1954, la *Convenzione per la protezione del patrimonio archeologico* del 1969, la *Carta sociale europea* del 1961, dichiarandosi così nei fatti parte integrante del cammino dell'Europa verso una regolamentazione comune ed equilibrata delle esigenze di tutte le sue componenti.

<sup>(34)</sup> Sull'argomento, ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano 1998.

l'utilizzazione di conoscenze, competenze, prestazioni di lavoro autonomo e subordinato, ad opera di un numeroso personale che non è — per le già indicate ragioni — di cittadinanza vaticana, mentre di solito possiede cittadinanza italiana e più raramente altri tipi di cittadinanza. A ben vedere, si potrebbe legittimamente sostenere che in luogo di una *comunità nazionale*, sostanzialmente inesistente, lo Stato vaticano si trova in realtà a gestire una vera e propria *popolazione lavoratrice* la cui appartenenza nazionale è diversa, e che però vanta dei diritti oggi tutelati dall'ordinamento internazionale, oltre che dai rispettivi ordinamenti di appartenenza<sup>(35)</sup>. Ed è noto, d'altra parte, che proprio a seguito degli sviluppi del diritto convenzionale e della giurisprudenza (italiana e di altri Stati) si sono venuti affermando principi e indirizzi che sottraggono alla sovranità della giurisdizione vaticana (come anche, per altri casi, alla sovranità di altri soggetti internazionali non territoriali) il potere di disciplinare in modo totalmente discrezionale tali rapporti di lavoro e soprattutto di deciderne in assoluta autonomia le relative controversie<sup>(36)</sup>. Ancor

---

(35) Sull'argomento cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 1992, 220 ss.; COMBA, *Giurisdizione interna e immunità dei soggetti di diritto internazionale (Stati e non Stati)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, I, 790 ss.; MOSCONI, *Diritto internazionale privato e processuale*, Torino 1996.

(36) Emblematica, in questo senso, la pronuncia della Cassazione del 1989 per la quale «negli ultimi decenni si è andata sviluppando una tendenza a restringere ancora di più l'ambito dell'immunità, proprio escludendone la materia dei rapporti di lavoro tra Stato straniero e cittadini dello Stato ospitante. Si pensa alla Convenzione europea (Basilea 16 maggio 1972) che esclude l'immunità quando si tratta di lavoratori con nazionalità dello Stato ospitante la cui attività deve svolgersi in quel territorio. Si pensa, specialmente significativo per questa causa, allo *State Immunity Act* britannico del 1978 che prevede la giurisdizione britannica per la risoluzione delle controversie sollevate dai dipendenti inglesi nei confronti delle Ambasciate e consolati stranieri in Gran Bretagna». La Cassazione accentua quindi il carattere programmatico delle proprie dichiarazioni affermando: «si rivela una crescente difficoltà, un crescente imbarazzo nel cercare di comporre in modo soddisfacente due contrastanti esigenze: a) assicurare il rispetto dello Stato straniero col riconoscimento dell'immunità nell'ambito del nocciolo delle funzioni (nel caso, funzioni consolari); b) assicurare ai cittadini lavoratori nel proprio territorio la tutela dei propri diritti, mediante l'accesso ai propri giudici, accesso che pare determinante per consentire loro di ottenere giustizia con mezzi alla loro portata». Conclude la Cassazione: «ritiene questo Collegio che sia possibile l'auspicata composizione, in attesa di nuove convenzioni e di leggi interne che vi diano piena ed intera esecuzione, andando più innanzi, rispetto alla linea giurisprudenziale fin qui seguita, nella direzione di una ulteriore restrizione dell'ambito dell'immunità» (*Cass. Sez. Un.*, 17 maggio 1989, n. 2329, in *Giurisprudenza italiana* 1990, 804-805).

più delicato si presenta, poi, questo problema nel caso in cui la popolazione lavoratrice di cui trattasi presta la propria opera alle dipendenze e nell'ambito degli enti che instano negli immobili extraterritoriali di cui fruisce la Santa Sede ai sensi della normativa contenuta nel Trattato del Laterano del 1929<sup>(37)</sup>.

Non di rado la Santa Sede e lo Stato Città del Vaticano hanno espresso doglianze per questa evoluzione ed «espansione» giurisprudenziale italiana, che in qualche modo viene avvertita come un fattore di ingerenza nelle vicende interne di un soggetto internazionale. In molti casi queste doglianze sono state giustificate, in altre meno<sup>(38)</sup>. Ma il punto centrale di questa importante, e interessante,

---

(37) Cfr. D'OTTAVI, *Il regime giuridico degli immobili di proprietà della Santa Sede, previsto dagli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato del Laterano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1983, 650 ss. Circa la giurisprudenza restrittiva in materia di interpretazione della extraterritorialità degli immobili di cui al Trattato del laterano, cfr. *Cass. Sez. Un.*, 15 giugno 1989, n. 658, per la quale «l'espressione «privilegio di extraterritorialità» ... va intesa nel senso, ben chiarito dal testo del Trattato, di «immunità» reale (o locale), in quanto attiene agli «immobili, e non alle persone che vi operano» ... ne deriva che ... il rapporto controverso non «è sorto e non «si è sviluppato esecutivamente in zona extraterritoriale, bensì nel territorio dello Stato italiano».

(38) Il livello più clamoroso di contraddizione cui è pervenuta la giurisprudenza italiana è rilevabile quando la Cassazione ha da un lato escluso che la finalità caritativa possa essere assunta e riconosciuta tra le finalità istituzionali della Chiesa cattolica e della Santa Sede, e dall'altro ha riconosciuto che invece essa rientra tra le finalità istituzionali del Sovrano Ordine Militare di Malta (SMOM). Nel primo caso, ha affermato la Cassazione, «è difficile sostenere che detta finalità (caritativa) venga perseguita attraverso la gestione dell'Ospedale del Bambino Gesù. E ciò non perché l'assistenza ospedaliera esuli dall'attività caritativa della Chiesa, perché anzi l'attività di assistenza degli ammalati indigenti ne è stata per molti secoli l'espressione più importante»; bensì perché «l'area dei poveri assistiti dalla carità pubblica o privata è andata in epoca successiva progressivamente restringendosi, dapprima con l'accollo ai Comuni e alle Province delle spese di ospedalità e manicomiali degli ammalati poveri (...) e poi con l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la malattia a favore dei dipendenti pubblici e privati. In ogni caso la figura dell'infermo povero, affidato all'assistenza caritativa pubblica, è sicuramente scomparsa dopo l'istituzione del servizio sanitario nazionale, tenuto per legge alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'uguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio. Non esistono quindi più oggi bambini poveri, assistiti, se infermi, dalla pubblica o privata beneficenza, ma esistono cittadini che dalla culla alla tomba hanno diritto all'assistenza medica, farmaceutica e ospedaliera a carico dello Stato...» (*Cass. Sez. Un.*, 17 marzo 1989, 1326, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, n. 1, 602). Prescindendo, ora da obiezioni di merito (relative alla concezione puramente materialistica che la Cassazione propone del fine ca-

problematica è un altro, e non è mai stato affrontato direttamente. Ed è che lo Stato vaticano sulla questione dei rapporti di lavoro interni, o limitrofi, al suo orizzonte è stato quasi del tutto inerte, sia per ciò che riguarda l'evoluzione normativa, sia per ciò che riguarda la « giurisdizione interna » sui medesimi rapporti. Se ciò è vero occorre riflettere sul fatto non è pensabile che il governo di questa popolazione lavoratrice possa realizzarsi attraverso una sorta di inerzia legislativa, o attraverso una giustizia sostanzialmente domestica, salvo poi rivendicare una autonomia e una sovranità nei confronti di altri organi giurisdizionali (generalmente italiani) che si adeguano (a volte debordando) all'evoluzione internazionale della tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito dei rapporti lavorativi<sup>(39)</sup>. Diversa sarebbe la situazione se lo Stato vaticano, attraverso apposito itinerario riformatore, inserisse tra le sue norme fondamentali, o a fianco di esse, insieme ai principi che regolano la cittadinanza anche i principi regolatori della disciplina dei rapporti di lavoro, collegandosi all'evoluzione della normativa internazionale e convenzionale. Ben altra sarebbe, così facendo, l'autorevolezza dello Stato vaticano, e di una giurisprudenza dei suoi tribunali che si ispiri a quei principi di imparzialità e di equità che diventano di giorno in giorno imprescindibili per ogni forma di Stato-comunità o di Stato-apparato, e per ogni soggetto anche non territoriale di diritto internazionale<sup>(40)</sup>.

---

ritativo: carità = cura dell'indigenza fisica), ciò che appare insuperabilmente contraddittorio è che poi la stessa Cassazione ha riconosciuto che la finalità sanitaria rientra tra i fini istituzionali del SMOM e, su questa base, ha ammesso il difetto di giurisdizione del giudice italiano nei riguardi dei rapporti di lavoro esistenti tra cittadini italiani e il SMOM su territorio italiano! Così, la Cassazione ha in primo luogo argomentato che il SMOM « accanto a quello religioso, ha lo scopo istituzionale e fondamentale dell'assistenza sanitaria e ospedaliera degli infermi in tempo di pace e in tempo di guerra (...) e tale fine è talmente caratterizzante da essere ricordato anche nella denominazione che è appunto quella di « Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di Malta » (*Cass. Sez. Un.*, 6 giugno 1974, n. 1653, in *Il Foro italiano*, 1975, I, 1476). Quindi, ha ritenuto che le associazioni italiane dell'Ordine « sono enti pubblici dell'ordinamento giuridico melitense e ad esse compete pertanto lo stesso trattamento giuridico spettante al SMOM », e di conseguenza ha negato tutela giurisdizionale ad una dipendente dell'ACISMOM che prestava servizio come segretaria amministrativa presso l'Ospedale di Sarno.

<sup>(39)</sup> Per un'ampia trattazione dell'argomento, cfr. SBOLCI, *Controversie di lavoro con Stati stranieri e diritto internazionale*, Milano 1987. Cfr. anche PICONE e CONFORTI, *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale pubblico*, Repertorio 1960-1987, Napoli 1988.

<sup>(40)</sup> Le critiche formulate nelle note che precedono nei confronti di certa giuri-

Ancora, oggi è necessario rilevare come la questione della giurisdizione soprattutto penale vaticana venga acquistando un crescente rilievo, anche per l'imprevedibilità della vita quotidiana e delle sue vicende. Il Vaticano ha evidentemente piena giurisdizione sovrana su tutto ciò che avviene sul suo territorio. E tuttavia la previsione della possibilità di delegare all'Italia la punizione dei reati commessi sul territorio vaticano — cui ho fatto cenno in precedenza e che è contenuta nel Trattato del 1929 — riflette una legittima e comprensibilissima preoccupazione della Santa Sede, per la quale non è realistico pensare che lo Stato vaticano si doti di una vera istituzione carceraria attraverso la quale possa esercitare anche concretamente il suo potere coercitivo, e ciò per motivi tanto evidenti da non dover essere illustrati in questa trattazione. Però sappiamo che in alcune circostanze — ed una in particolare verificatasi di recente — lo Stato vaticano si è trovato molto vicino alla necessità di scegliere tra due eventualità: punire direttamente il reo per reati gravissimi compiuti sul proprio territorio, oppure delegare l'avvio di una inchiesta delicatissima all'autorità giudiziaria italiana, con tutte le conseguenze (in termini di metodi di indagine, di intromissione negli *interna corporis* della Santa Sede, di sfruttamento pubblicitario della situazione unica nel suo genere) che potevano derivarne. Ma allora, poiché non si può escludere che possa in futuro presentarsi qualche circostanza che obblighi lo Stato vaticano a scegliere tra le due ipotesi, entrambe rischiose per l'immagine e per la sovranità dello Stato del Papa, sarebbe auspicabile che anche su questa delicatissima materia si dettassero, a livello di Leggi costitutive (o di natura costituzionale), dei principi chiari ed equilibrati idonei a risolvere con una certa capacità di previsione e di anticipazione situazioni che possono presentarsi all'improvviso e per le quali potrebbe non essere agevole adottare immediatamente provvedimenti ponderati e risolutivi.

Si può constatare come — pur rimanendo rigorosamente nel solco della peculiarità e specialità della natura dello Stato della Città del Vaticano, peculiarità e specialità che escludono l'ipotesi di una Costituzione più o meno analoga a quella degli Stati-comunità —

---

sprudenza «debordante» non possono far dimenticare l'esigenza che tutti, compreso lo Stato vaticano, debbono rispettare comunque i diritti della persona, garantiti dalle convenzioni internazionali, anche nel campo dei rapporti di lavoro. Sull'argomento, SBOLCI, *Controversie di lavoro con Stati stranieri e diritto internazionale*, cit., 22 ss.

non mancano motivi di riflessioni per ulteriori itinerari riformatori che meglio adeguino il suo ordinamento a quelle esigenze di modernità e di efficienza che si fanno comunque sentire a livello interno ed internazionale. Ciò potrebbe essere fatto sia dotando il Vaticano degli organismi tecnici e consultivi necessari per affrontare le complesse situazioni giuridiche che continuamente si presentano, sia introducendo nella normativa attuale (nella Legge fondamentale e in altre Leggi costitutive del 1929) quelle modifiche necessarie per meglio disciplinare determinati rapporti interni ed internazionali sui quali mi sono soffermato in precedenza.

GIUSEPPE DALLA TORRE

L'ATTIVITÀ GIUDIZIALE NELLO STATO  
DELLA CITTÀ DEL VATICANO  
E LA LEGGE FONDAMENTALE

1. Il disegno originario. — 2. Le successive riforme. — 3. Tra nuova codificazione canonica e nuova Legge fondamentale dello Stato. — 4. La giurisdizione nella nuova Legge fondamentale: a) riferimenti generali. — 5. *Segue*: b) le interferenze tra giustizia amministrativa e giurisdizione ordinaria. — 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Il disegno originario.*

Le linee essenziali dell'ordinamento giudiziario della Città del Vaticano vennero definite, il giorno stesso della nascita del nuovo Stato, con disposizioni contenute nei primi due provvedimenti normativi. Si tratta della legge 7 giugno 1929 n. I, denominata *Legge fondamentale della Città del Vaticano*, e della legge di pari data n. II, denominata *Legge sulle fonti del diritto*, emanate con *motu proprio* di Papa Pio XI<sup>(1)</sup>.

Il principio fondante tutto l'ordinamento era posto sin dal primo articolo della *Legge fondamentale*, dichiarandosi che «il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario». Nel successivo articolo 9, poi, si precisavano le modalità di esercizio del potere giudiziario, giacché questo era delegato ad organi giudiziari

---

(1) Le leggi furono pubblicate sul *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis*, appositamente istituito per gli atti relativi allo Stato vaticano: *A.A.S. Suppl.* 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 1-4 e pp. 5-13. Per riferimenti dottrinali al riguardo cfr. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932, p. 145 ss.

espressamente previsti dalla medesima *Legge fondamentale*, che lo avrebbero esercitato «in nome del Sommo Pontefice».

Negli articoli 10-13 della stessa legge erano quindi istituiti i vari organi giurisdizionali. In particolare si prevedevano: un giudice unico in materia civile ed un giudice delle contravvenzioni in materia penale; un tribunale di prima istanza, con competenza civile e penale; la Sacra Romana Rota come giudice di appello civile e penale; il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con competenza a giudicare dei ricorsi proponibili secondo le norme in vigore nel diritto canonico. Erano contemplate poi le funzioni di giudice istruttore e di pubblico ministero o promotore della giustizia presso il tribunale di prima istanza.

A prescindere dai due tribunali ecclesiastici della Rota e della Segnatura, che limitatamente allo Stato vaticano venivano gravati di funzioni secolari, nelle ricordate disposizioni della *Legge fondamentale* erano contenute le modalità di nomina dei titolari dei diversi uffici giudiziari. Al Pontefice spettava la nomina e la revoca dei magistrati addetti al tribunale, i quali esercitavano ulteriori funzioni oltre a quelle proprie del collegio di appartenenza: difatti le funzioni di giudice unico in materia civile erano ordinariamente esercitate dal presidente del tribunale o da uno dei giudici del tribunale stesso da lui designati; il presidente o un giudice da lui delegato giudicavano in appello delle sentenze in materia di contravvenzione; le funzioni di giudice istruttore presso il tribunale erano annualmente affidate dal presidente ad un giudice dello stesso. L'ufficio del pubblico ministero era invece esercitato, presso il tribunale, da un avvocato concistoriale nominato dal decano della Sacra Romana Rota. L'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei magistrati del tribunale spettava al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

La giurisdizione penale in materia di contravvenzioni era invece esercitata ordinariamente da uno o più funzionari amministrativi nominati dal Governatore, cioè l'organo cui era delegato l'esercizio del potere esecutivo nello Stato.

Le competenze dei diversi giudici erano determinate dagli artt. 9, 14 e 15 della legge n. II, con riferimento anche ai codici ed alle altre leggi del Regno d'Italia, vigenti al momento della costituzione dello Stato della Città del Vaticano ed introdotte nell'ordinamento vaticano a mezzo di rinvio materiale.

Non mancavano, nel disegno originario contenuto nelle prime due leggi vaticane, ulteriori disposizioni attinenti all'ordinamento giudiziario e più in generale all'amministrazione della giustizia.

Così si prevedeva il potere sovrano di deferire qualunque causa civile o penale, in qualsiasi stadio del procedimento, sia in sede istruttoria sia in sede decisionale, «ad una commissione speciale, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore rimedio» (art. 17 *Legge fondamentale*), come si riservava al Sovrano «la facoltà di concedere grazie, amnistie, indulti e condoni» (art. 18 *Legge fondamentale*).

Erano poi dettate disposizioni per la tutela di diritti ed interessi nei confronti di atti amministrativi, contemplandosi un reclamo al Sovrano (art. 16 *Legge fondamentale*), così come l'azione avanti l'autorità giudiziaria per gli effetti di atto amministrativo illegittimo e per l'eventuale risarcimento del danno, escluso peraltro ogni potere di revoca o di modifica dell'atto riconosciuto illegittimo da parte dell'autorità giudiziaria stessa (art. 15 *Legge fondamentale*).

Non mancavano, infine, norme relative alla garanzia del diritto alla difesa, disponendosi che «la rappresentanza ed il patrocinio avanti gli organi giudiziari della Città del Vaticano sono riservati agli avvocati concistoriali», prevedendosi l'emanazione di disposizioni particolari per la rappresentanza e la difesa dinnanzi al giudice unico in materia civile ed al giudice delle contravvenzioni (art. 14 *Legge fondamentale*).

Si può dire concludendo che al momento costitutivo del nuovo Stato, il legislatore riservava una particolare attenzione alla materia della giurisdizione e, più in generale, della giustizia. Nella sola *Legge fondamentale*, infatti, su 21 articoli ben 11 avevano ad oggetto l'attività giudiziale complessivamente intesa, senza contare poi le disposizioni contenute nella *Legge sulle fonti*.

A tale attenzione, segno di una rimarchevole sensibilità, non rispondeva tuttavia un disegno del tutto coerente ed organico, tenuto conto che la Città del Vaticano era sì uno Stato peculiare, ma pur sempre uno Stato. Sin dalla prima applicazione delle ricordate disposizioni si avvertì, ad esempio, l'insufficienza di distinzione ma al tempo stesso di coordinamento fra ordinamento statale ed ordinamento canonico, tenuto conto che il diritto canonico era stato posto a fonte principale del diritto oggettivo del nuovo Stato (art. 1 lett. a della *Legge sulle fonti del diritto*) e che, come s'è veduto, ad organi giudiziari canonici erano state attribuite competenze nel foro secolare.

Con gli occhi della storia si può dire che il primo vaglio delle disposizioni sulla giurisdizione e in generale sulla giustizia vennero a mostrare, quasi come in un laboratorio, la ragionevolezza delle obiezioni che ai tempi di Gregorio XVI e di Pio IX erano state avanzate allorché, nell'opera di ammodernamento dello Stato Pontificio voluta dai due Papi<sup>(2)</sup>, si intese porre mano anche a riforme nel settore della giustizia. Al riguardo sono note le difficoltà incontrate, ad esempio, nell'adottare il sistema della codificazione; difficoltà che allora erano apparse insormontabili, facendo così naufragare ogni progetto in materia<sup>(3)</sup>.

## 2. *Le successive riforme.*

Solo pochi anni dopo, con il *motu proprio* «*Al fine*» del 21 settembre 1932<sup>(4)</sup>, Pio XI dispose la preparazione di una legge sull'ordinamento giudiziario e di un codice di procedura civile, costituendo frattanto, in via provvisoria, due commissioni destinate rispettivamente a giudicare le cause civili di natura patrimoniale o economica di competenza del foro ecclesiastico e le cause civili di competenza del foro laicale. La prima di queste commissioni era composta dal

(2) Cfr. in merito P. DALLA TORRE, *L'opera riformatrice ed amministrativa di Pio IX fra il 1850 e il 1870*, Roma 1945; ID., *L'opera riformatrice ed amministrativa di Gregorio XVI*, in AA.VV., *Gregorio XVI. Miscellanea commemorativa*, II, Roma 1948, p. 29 ss.

(3) Particolarmente rilevanti furono le difficoltà che impedirono la realizzazione di moderni codici nello Stato Pontificio, nonostante gli avanzati lavori preparatori al riguardo e le non insignificanti esperienze maturate, soprattutto per l'inconciliabilità dell'«ideologia» della codificazione con le peculiarità del sistema delle fonti del diritto nell'ordinamento pontificio e per le esigenze — che apparivano insuperabili — poste dall'affermazione del principio ordinamentale della vigenza del diritto naturale. Cenni al riguardo in C. GHISALBERTI, *Unità nazionale e codificazione*, Bari 1978, p. 248 ss. e ivi riferimenti bibliografici. Per considerazioni più generali rinvio a G. DALLA TORRE, *Etica e diritto nella formazione dei moderni codici*, ora in *Le frontiere della vita. Etica, bioetica e diritto*, Roma 1997, p. 45 ss.

(4) A.A.S. XXIV (1932), pp. 332-334. Per la ricostruzione che segue ci si rifà sostanzialmente all'ottima ed esauriente voce di P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, p. 80 ss. Ma vedasi anche, dello stesso e con specifico riferimento alla riforma del 1932, *Leggi e tribunali*, in G. FALLANI-L. ESCOBAR (a cura di), *Vaticano*, Firenze 1946, p. 363 ss. Sempre sull'ordinamento delle origini cfr. S. ROMANI, *L'ordinamento giudiziario e la procedura nello Stato della Città del Vaticano*, in *Monitor Ecclesiasticus*, 1932, p. 328 ss.

decano della Rota, che la presiedeva, dal presidente del tribunale di prima istanza e da un terzo giudice nominato di volta in volta, per ogni singola causa, da entrambi o, in mancanza d'accordo, dal Pontefice. La seconda commissione era presieduta dal presidente del tribunale di prima istanza e ne facevano parte il giudice più anziano dello stesso tribunale ed un altro giudice da nominarsi causa per causa, con la medesima procedura.

Contro le sentenze pronunciate da queste due commissioni non era dato appello, se non il ricorso alla Segnatura Apostolica per *restitutio in integrum*, sulla base di quanto disposto dai cann. 1905 ss. del codice di diritto canonico allora in vigore.

In materia penale, viceversa, rimanevano competenti gli organi giudiziari previsti dalla *Legge fondamentale*. Come pure, in assenza di un tribunale ecclesiastico per la Città del Vaticano, le cause ecclesiastiche diverse da quelle indicate nel *motu proprio*, come ad esempio le cause matrimoniali, rimasero di competenza dei tribunali ecclesiastici ordinari.

Le riforme così disposte trovarono attuazione molti anni dopo, sotto il pontificato di Pio XII, che con *motu proprio* « *Con la legge* », del 1° maggio 1946, emanò l'ordinamento giudiziario ed il codice di procedura civile<sup>(5)</sup>.

A seguito della riforma pacelliana l'ordinamento giudiziario vaticano appariva strutturato sul modello di quello italiano, ma con alcuni importanti e significativi correttivi<sup>(6)</sup>.

Innanzitutto il giudice unico, corrispondente allora in Italia al pretore, con competenza civile e penale.

Seguiva il tribunale di prima istanza, sempre con competenza civile e penale, costituito in composizione diversa a seconda che dovesse trattare o meno cause di natura patrimoniale o economica di competenza del foro ecclesiastico. Nel primo caso, infatti, il collegio

---

(5) A.A.S. XXXVIII (1946), pp. 170-172. Cfr. J.O. RITTER, *L'evoluzione delle strutture giuridiche e di governo dello Stato della Città del Vaticano*, Roma 1988, p. 83 ss., con ampi riferimenti bibliografici alle pp. XV-XXIV. Per osservazioni alla nuova procedura civile vaticana cfr. C. BERNARDINI, *Annotationes*, in *Apollinaris*, 1946, p. 214 ss.

(6) Per alcune annotazioni sulle peculiarità dell'ordinamento vaticano cfr. P. CIPROTTI, *Qualche particolare aspetto dell'attività giudiziaria nello Stato della Città del Vaticano*, in Z. GROCHOLEWSKI-V. CÁRCEL ORTÍ, *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii card. Sabattani*, Città del Vaticano 1984, p. 591 ss.

giudicante era costituito da un uditore rotale, designato annualmente dal decano della Rota e che fungeva da presidente, dal presidente del tribunale di prima istanza e da un altro giudice dello stesso tribunale, nominato causa per causa dall'uditore rotale presidente (art. 11 ord. giud.). Nel secondo caso il collegio era costituito dai giudici laici nominati stabilmente dal Pontefice conformemente a quanto disposto dalla *Legge fondamentale*.

Per le cause ecclesiastiche diverse da quelle di natura patrimoniale od economica, come ad esempio le cause matrimoniali, il tribunale di prima istanza era sempre presieduto dall'uditore rotale di cui sopra, integrato però da due giudici del tribunale ecclesiastico del Vicariato di Roma, da designarsi all'inizio di ogni anno giudiziario dal presidente della corte d'appello (art. 12 ord. giud.).

Infine l'ordinamento giudiziario era integrato: dalla corte d'appello, costituita dal decano della Rota, che la presiedeva, e da due altri uditori rotali designati dal presidente all'inizio di ogni anno; dalla corte di cassazione, presieduta dal cardinale prefetto della Segnatura Apostolica e composta da altri due cardinali della stessa Segnatura, designati dal presidente all'inizio di ciascun anno (artt. 16 e 22 ord. giud.).

Nel *m.p.* «*Con la legge*», entrato in vigore dal 1° novembre 1946, si davano disposizioni sugli uffici del promotore di giustizia nei diversi gradi, nonché sugli ausiliari degli organi giudiziari (cancellieri, ufficiali giudiziari) e sull'organizzazione degli uffici giudiziari.

La riforma pacelliana, completata come s'è accennato da un buon codice di procedura civile, dette complessivamente una strutturazione più precisa ed organica all'ordinamento giudiziario vaticano, cercando di razionalizzare un disegno che, insoddisfacente nell'originale stesura della *Legge fondamentale*, era stato tuttavia alterato con i provvedimenti provvisori del 1932. Essa cercò anche di sciogliere il nodo, dottrinale ma anche pratico, delle interferenze tra diritto canonico e diritto statale, che avevano indotto a tali provvedimenti provvisori. Ma bisogna riconoscere che anche questa volta non si giunse ad una soluzione del tutto coerente dal punto di vista di principio.

Il nodo era costituito dal fatto che se da un lato si poneva la necessità di distinguere, a norma dei principi ispiranti l'ordinamento canonico, il foro ecclesiastico dal foro statale; dall'altro lato le competenze dell'uno e dell'altro finivano fatalmente per intrecciarsi e

compenetrarsi in un ordinamento, come quello vaticano, che non è separato dall'ordinamento canonico ma che è invece integrato dalle norme del diritto canonico. Più precisamente il problema era di distinguere chiaramente gli organi giudicanti a seconda di cause riservate *iure proprio et esclusivo* al giudice ecclesiastico (can. 1553 codice canonico del 1917), di cause riservate al giudice ecclesiastico in ragione del *privilegium fori* a favore di ecclesiastici o religiosi (can. 120 §1), di cause meramente secolari; e ciò, mantenendo al contempo integro il principio dell'unicità della giurisdizione nell'ordinamento vaticano.

A ben vedere la soluzione data nel 1946 appare forzata dal punto di vista formale e sostanziale.

Dal punto di vista formale, perché se l'ordinamento giudiziario contemplava (art. 12) il tribunale di prima istanza in composizione speciale (cioè con soli giudici ecclesiastici) per le cause propriamente ecclesiastiche di cui al citato can. 1553, in realtà si trattava di un organo diverso e precisamente di un tribunale ecclesiastico<sup>(7)</sup>. In altre parole, l'unicità della giurisdizione vaticana era assicurata solo lessicalmente.

Dal punto di vista sostanziale, perché nella peculiare composizione del tribunale di prima istanza per le cause civili di natura patrimoniale od economica di competenza del foro ecclesiastico (art. 11 ord. giud.), la presenza di un laico nel collegio giudicante (e cioè il presidente del tribunale) risultava una aporia rispetto ai principi generali del diritto canonico allora vigenti, che riservavano ad ecclesiastici l'ufficio di giudice. Certamente le deroghe del diritto vaticano al diritto canonico erano del tutto legittime in ragione dei poteri che il sovrano dello Stato vaticano, cioè il Sommo Pontefice, ha nella Chiesa. Rimaneva tuttavia il problema della qualificazione del tribunale di primo grado in composizione mista, ecclesiastica e laicale; se cioè esso avesse la natura di organo giudiziario ecclesiastico o di organo giudiziario civile<sup>(8)</sup>.

---

(7) Lo nota giustamente P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 82.

(8) Come rileva Ciprotti, « nella prima ipotesi si aveva una deroga alle norme del diritto canonico generale relative alle qualità richieste per essere giudice di un tribunale ecclesiastico; nella seconda ipotesi una deroga alle norme circa la competenza esclusiva della Chiesa nelle materie spirituali o connesse (tra cui tutta la materia dei beni ecclesiastici) e alle norme circa il privilegio del foro » (P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della*

Qualche incidenza sull'attività giudiziaria, in particolare in materia di competenza, ebbe poi la riforma del diritto e della procedura penale introdotta sotto il pontificato di Paolo VI con la legge 21 giugno 1969, n. L.<sup>(9)</sup>.

### 3. *Tra nuova codificazione canonica e nuova Legge fondamentale dello Stato.*

L'ultima grande riforma dell'ordinamento giudiziario vaticano risale alla fine degli anni ottanta.

Giova notare che alle origini di tale riforma sono alcune importanti innovazioni introdotte dal legislatore canonico nell'ordinamento giuridico della Chiesa che, per le accennate connessioni nel sistema delle fonti vaticane, venivano a produrre effetti nell'ordinamento giuridico della Città del Vaticano. Tra di esse vanno ricordate soprattutto due.

La prima, più risalente nel tempo, era data dall'introduzione nel diritto canonico di un sistema di giustizia amministrativa caratterizzato da un controllo giurisdizionale dell'attività della pubblica amministrazione ecclesiastica, ossia da un rimedio contro atti amministrativi illegittimi con le garanzie del processo, in cui pertanto la tutela di diritti ed interessi legittimi del soggetto avviene per una via diversa rispetto a quella amministrativa, che era tradizionalmente caratteristica del diritto canonico<sup>(10)</sup>.

In effetti l'istituzione di una giurisdizione contenzioso-amministrativa canonica, avvenuta sotto il pontificato di Paolo VI con l'istituzione della *Sectio altera* della Segnatura Apostolica<sup>(11)</sup> e confer-

---

*Città del Vaticano*, cit., p. 82). Per riferimenti ad analoghe considerazioni, ma sul precedente m.p. *Al fine* del 1932, cfr. C. BERNARDINI, *Animadversiones*, in *Apollinaris*, 1933, p. 141.

<sup>(9)</sup> In *A.A.S. Suppl.* XLI (1969), pp. 13-26, per un commento alla quale vedasi: P. CIPROTTI, *La recente riforma del diritto e della procedura penale nello Stato della Città del Vaticano*, in Università degli Studi di Camerino, *Annali della Facoltà Giuridica*, vol. XXXVI (1970), p. 381 ss.; ID., *Note su l'aggiornamento della legislazione penale vaticana*, in *Rivista di diritto internazionale* 1971, p. 40 ss.

<sup>(10)</sup> Per riferimenti generali cfr. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, p. 485 ss.

<sup>(11)</sup> La *Sectio altera* della Segnatura Apostolica fu istituita da Paolo VI nella cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967 (cfr. n. 106). In merito vedansi, tra gli altri, P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nel-*

mata da Giovanni Paolo II sia nel codice del 1983 (can. 1445) sia nella cost. ap. *Pastor bonus* (artt. 121-125)<sup>(12)</sup>, veniva di fatto ad incidere nell'attività giudiziale vaticana, nel senso di ridurre al minimo la competenza del tribunale di prima istanza nella speciale composizione per le cause di natura patrimoniale ed economica di competenza del foro ecclesiastico<sup>(13)</sup>.

La seconda, più recente e più incisiva, era data dal fatto che il codice di diritto canonico del 1983 non solo disponeva che in qualche caso anche i tribunali secolari potessero giudicare in materie di competenza ecclesiastica (cfr. can. 1692 §§ 2-3), ma soprattutto aboliva il privilegio del foro per gli ecclesiastici, con la conseguenza che lo *status* di ecclesiastico o di religioso non comportava più di per sé la sottrazione alla competenza del giudice civile<sup>(14)</sup>.

Si deve poi ricordare che con la cost. ap. *Pastor Bonus* (art. 36) era stato istituito un Ufficio del lavoro della Sede Apostolica (ULSA), tra l'altro con competenza — a norma degli statuti — in materia controversie di lavoro relative a dipendenti non solo della Santa Sede, ma anche dello Stato della Città del Vaticano<sup>(15)</sup>. L'effetto di tale provvedimento fu di spogliare l'autorità giudiziaria vati-

*l'ordinamento canonico*, Milano 1973; V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano 1977.

<sup>(12)</sup> Sulla cost. ap. *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988, di riforma della Curia romana, cfr. P.A. BONNET-C. GULLO (a cura di), *La Curia romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano 1990, in particolare il contributo di Z. GROCHOLEWSKI, *I Tribunali*, p. 395 ss.

<sup>(13)</sup> Cfr. P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 82.

<sup>(14)</sup> Cfr. P. CIPROTTI, *Le «leggi civili» nel nuovo codice di diritto canonico*, in AA.VV., *Il nuovo codice di diritto canonico. Novità, motivazione e significato*, Roma 1983, p. 522 ss. e partic. p. 526. D'altra parte il nuovo codice di diritto canonico, riconoscendo ai laici idonei la capacità ad assumere determinati uffici ecclesiastici (can. 228; ma cfr. anche can. 129, sulla cooperazione dei laici all'esercizio della *potestas regiminis*), veniva ad ammetterli all'esercizio delle funzioni di giudice (can. 1421 § 2): cfr. in merito P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna 1993, p. 48 s. con riferimenti bibliografici.

<sup>(15)</sup> Cfr. lo statuto approvato *ad experimentum* con il *motu proprio* «Nel primo anniversario», del 1° gennaio 1989 (in A.A.S. LXXXI (1989), p. 145 ss.), e lo statuto definitivo approvato con *motu proprio* «La sollecitudine», del 30 settembre 1994, in A.A.S. LXXXVI (1994), pp. 841-855. In merito cfr. L. MATTIOLI, *L'Ufficio del lavoro della Sede Apostolica*, in P.A. BONNET-C. GULLO (a cura di), *La Curia romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, cit., p. 505 ss.; N. DE MARINIS, *Ufficio del lavoro della Sede apostolica*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, p. 713 ss.; S. CARMIGNANI CARIDI, *Ufficio del lavoro della Sede Apostolica (ULSA)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Roma 1994.

cana di ogni competenza in materia, fatta salva una competenza residua della corte d'appello dinnanzi alla quale poteva (e può tuttora) essere proposto ricorso per legittimità avverso le decisioni del collegio di conciliazione e di arbitrato dell'ULSA.

In altre parole si può dire che alle riforme introdotte nell'ordinamento canonico dopo il Vaticano II si deve non solo il riordino dell'ordinamento giudiziario vaticano, ma anche il sostanziale scioglimento dei nodi costituiti dalle vedute interferenze fra diritto canonico e diritto statale, che avevano prodotto le — peraltro insoddisfacenti — riforme del 1932 e del 1946.

L'ultima riforma, dunque, avvenne con due provvedimenti datati entrambi 21 novembre 1987 ed entrati in vigore insieme il 1° gennaio 1988.

Il primo è il motu proprio *Quo civium cura* con cui Giovanni Paolo II dispose l'istituzione di un tribunale ecclesiastico di primo grado, la cui competenza territoriale veniva individuata dalla porzione di diocesi di Roma compresa nello Stato della Città del Vaticano<sup>(16)</sup>.

L'organizzazione ed il funzionamento di questo tribunale sono disciplinati dalle disposizioni del codice canonico sui tribunali ecclesiastici di primo grado (can. 1419 ss.), con alcune particolarità. Difatti i giudici, il difensore del vincolo ed il promotore di giustizia sono nominati dal pontefice, che è il vescovo locale, per un quinquennio (art. 1 del *motu proprio*); il decano della Rota romana è competente a giudicare della ricusazione del vicario giudiziale (art. 2); la Rota è il solo tribunale ecclesiastico di appello (art. 7). Vi sono poi altre disposizioni relative alla collocazione ed al funzionamento del tribunale ecclesiastico, che ha sede presso gli uffici giudiziari dello Stato della Città del Vaticano<sup>(17)</sup>.

Il secondo dei provvedimenti è la *Legge che approva l'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, emanata dal Segretario di Stato in virtù dei poteri attribuitigli dal Pontefice con il chirografo *Le sollecitudini crescenti* del 6 aprile 1984<sup>(18)</sup>.

(16) Cfr. in *A.A.S.*, 1987, LXXIX, pp. 1353-1355.

(17) Cfr. in merito P. CIPROTTI, *Aggiornati gli organi giudiziari ecclesiastici e civili dello Stato della Città del Vaticano*, in *Apollinaris*, 1987, p. 368 ss., e specialm. p. 372.

(18) Per il testo della legge cfr. *A.A.S. Suppl.* LVIII (1987), pp. 46-50. Per il chirografo in questione cfr. *A.A.S.* LXXVI (1984), p. 495 s. Un commento alla legge in P.

La legge ha lasciata intatta la strutturazione degli organi giudiziari, articolati nel giudice unico, nel tribunale (non più denominato tribunale di prima istanza), nella corte d'appello e nella corte di cassazione, ma ha soppresso la doppia composizione (laicale ed ecclesiastica) del tribunale, dato che dopo l'entrata in vigore del codice canonico del 1983 tale distinzione non aveva più ragione d'essere. Ha poi dato una serie di disposizioni dettagliate sulla nomina dei magistrati, sulla composizione dei diversi collegi, sulle funzioni di pubblico ministero, sugli addetti agli uffici giudiziari, sulla sede e sul funzionamento degli stessi, sull'ammissione all'esercizio della difesa dinnanzi all'autorità giudiziaria vaticana e sulla tenuta dell'albo degli avvocati, sulla vigilanza sui magistrati e sugli organi giudiziari, così come sui provvedimenti disciplinari a carico degli avvocati.

Concludendo sul punto si può dire che le riforme del 1988 hanno portato ad una apprezzabile razionalizzazione dell'ordinamento giudiziario vaticano, sia sotto il profilo dottrinale che sotto quello pratico, con effetti molto positivi sullo svolgimento dell'attività giudiziale nello Stato vaticano. E non c'è dubbio che anche grazie a quelle riforme gli organi giurisdizionali, soprattutto di primo e di secondo grado, hanno potuto far fronte ad un incremento progressivo e notevole — sia per quanto attiene al numero delle questioni trattate sia per quanto attiene alla diversità delle fattispecie presentatesi — dell'attività giudiziaria verificatosi dagli anni novanta. Un incremento certamente da addebitarsi al fatto che anche uno Stato di piccolissime dimensioni e del tutto particolare, come è la Città del Vaticano, non può sottrarsi ormai ai fenomeni di globalizzazione che segnano il nostro tempo<sup>(19)</sup>.

---

CIPROTTI, *Aggiornati gli organi giudiziari ecclesiastici e civili dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 368 ss. Per un inquadramento giuridico del mandato — di cui al menzionato chirografo pontificio — conferito da Giovanni Paolo II al Segretario di Stato card. Agostino Casaroli, a rappresentarlo nel governo civile dello Stato vaticano e ad esercitare ordinariamente i poteri inerenti alla sovranità temporale in luogo del Pontefice, di cui al menzionato chirografo, rinvio a G. DALLA TORRE, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, 1994, par. 2.1.2.2.

<sup>(19)</sup> Per un sommario raffronto della quantità e della qualità delle attività degli organi giudiziari vaticani, è sufficiente scorgere le relazioni contenute annualmente nei volumi su *L'attività della Santa Sede*.

4. *La giurisdizione nella nuova Legge fondamentale: a) riferimenti generali.*

Anche la nuova *Legge fondamentale*, senza numero, entrata in vigore il 22 febbraio 2001<sup>(20)</sup>, contiene disposizioni generali sulla giurisdizione; disposizioni che solo in piccola parte rappresentano una sensibile innovazione rispetto alle norme contenute nella *Legge fondamentale* del 1929. In effetti le differenze fra vecchio e nuovo testo sono da attribuirsi in molta parte alle omissioni che questo presenta rispetto a quello.

Dal punto di vista formale si può osservare che se il numero degli articoli riguardanti la giurisdizione è più contenuto rispetto alla legge del 1929 (6 articoli sui 20 di cui è composta la nuova legge), tuttavia l'insieme delle norme risulta più organico e soprattutto più omogeneo al tipo di fonte che le contiene, a prescindere dal problema se si tratti o meno di una legge costituzionale. In particolare la *Legge fondamentale* rinuncia completamente a dettare, come invece in parte faceva quella del 1929, disposizioni sull'ordinamento giudiziario, limitandosi a precisare che «il potere giudiziario è esercitato, a nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario dello Stato» (art. 15, 1), la cui competenza «è regolata dalla legge» (art. 15, 2). In sostanza il rinvio è, oggi, alla legge sull'ordinamento giudiziario del 1988.

Giova notare al riguardo che mentre per la *Legge fondamentale* del 1929, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, i magistrati erano titolari di una mera potestà delegata (art. 9), in base al disposto dell'art. 15, primo comma, della nuova *Legge fondamentale*, che sotto questo profilo conferma quanto già previsto dalla legge del 1988, i magistrati sono titolari di una potestà ordinaria vicaria.

Viceversa rimane inalterata la formula del 1929, secondo cui «il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario» (art.1); una formula che definisce la forma di Stato propria della Città del Vaticano, di cui l'elemento costituzionale fondamentale è — per dirla con Jemolo — uno soltanto, e cioè che essa rimanga soggetta «alla

---

(20) Cfr. in *A.A.S. Suppl.* LXXI (2000), pp. 75-83.

pienezza assoluta di potere del Pontefice», in ragione del carattere strumentale che lo Stato ha rispetto alla Santa Sede<sup>(21)</sup>.

Alla pienezza di poteri del Sommo Pontefice, in quanto sovrano della Città del Vaticano, sono da ricollegarsi poi due altre disposizioni, che non innovano rispetto a quanto disposto dalla *Legge fondamentale* del 1929. Ci si riferisce all'art. 16, per il quale «in qualunque causa civile o penale ed in qualsiasi stadio della medesima, il Sommo Pontefice, può deferirne l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore gravame»<sup>(22)</sup>; così come all'art. 19, per il quale «la facoltà di concedere amnistie, indulti, condoni e grazie è riservata al Sommo Pontefice»<sup>(23)</sup>. Si tratta di disposizioni del tutto coerenti con la forma di Stato propria della Città del Vaticano.

Nuove rispetto al testo del 1929, ma non innovative rispetto al diritto vigente al momento dell'entrata in vigore della *Legge fondamentale*, sono le disposizioni contenute nell'art. 18.

Difatti nel primo comma si afferma che «le controversie relative al rapporto di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione sono di competenza dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, a norma del proprio Statuto». Si tratta di una disposizione che conferma quanto previsto dallo Statuto in vigore dell'ULSA e che ad esso rinvia per quanto attiene alla determinazione della competenza riservata a detto Ufficio<sup>(24)</sup>.

---

(21) A.C. JEMOLO, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 193 s. Ma cfr. anche P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di C. Cardia, Bologna 1994, specialmente p. 187 ss.

(22) L'art. 17 della *Legge fondamentale* del 1929 parlava, in luogo di «una particolare istanza», di «una commissione speciale» cui deferire, da parte del Pontefice, la questione.

(23) Rispetto al testo del 1929 muta, più giustamente, l'ordine dei provvedimenti di clemenza e viene meno qualsiasi riferimento di procedura per quanto riguarda le domande di grazia, laddove nel testo del 1929 era precisato che esse «sono inoltrate per tramite del Consigliere generale dello Stato».

(24) Giova notare che l'art. 2 del ricordato *motu proprio* «*La sollecitudine*», del 30 settembre 1994 ed entrato in vigore il successivo 1° ottobre, definendo i criteri soggettivi ed oggettivi in base ai quali individuare la competenza dell'ULSA in materia di controversie di lavoro, restringe tale competenza al «personale dipendente» degli enti ed organismi dallo stesso articolo menzionati, con esclusione dei rapporti di lavoro «pur esistenti con gli stessi Organismi o Enti ma derivanti da altri singolari contratti di lavoro o di prestazione d'opera» (art. 2 § 2). In sede giurisprudenziale è stata peraltro rilevata

Nel secondo comma dello stesso articolo, poi, si prevede che «i ricorsi avverso i provvedimenti disciplinari disposti nei confronti dei dipendenti dello Stato possono essere proposti dinanzi alla Corte d'Appello, secondo le norme proprie». In sostanza la norma richiama il *Regolamento generale per il personale dello Stato della Città del Vaticano* del 3 maggio 1995, in vigore dal 1° novembre dello stesso anno<sup>(25)</sup>, il cui art. 68 prevede che contro i provvedimenti disciplinari (cfr. artt. 62 § 2 e 63-65) può essere inoltrato ricorso presso la corte d'appello, ma con il limite che questa «si pronuncerà, con decisione non soggetta ad impugnativa, a norma dell'art. 15 della Legge Fondamentale della Città del Vaticano, 7 giugno 1929, n. I». Come più sopra ricordato, detto articolo limitava i poteri dell'autorità giudiziaria, giacché questa non poteva né revocare né modificare l'atto amministrativo riconosciuto illegittimo, ma solo giudicare degli effetti dello stesso pronunciando inoltre, se del caso, sull'obbligo del risarcimento dei danni.

Ora la serie di rinvii che, in materia, caratterizza le fonti normative, pone un problema interpretativo nuovo e di non poco conto. Nel senso che è lecito domandarsi se i limiti posti dall'art. 15 della *Legge fondamentale* 1929 alla cognizione dell'autorità giudiziaria rispetto ad atti amministrativi illegittimi sia da ritenersi tuttora in vigore, grazie al richiamo fattone dal *Regolamento generale per il personale*, nonostante l'avvenuta abrogazione della *Legge fondamentale* del 1929; ovvero se, venuta meno quest'ultima, sia venuto meno anche il limite in essa contenuto all'art. 15. Nel primo caso avremmo una sorta di rinvio materiale, per cui sarebbe rimasta in vigore una disposizione della *Legge fondamentale* abrogata, limitatamente al caso di ricorsi alla corte d'appello contro i provvedimenti disciplinari nei confronti di dipendenti vaticani; nel secondo caso avremmo una espansione dei poteri del giudice ordinario, da valutarsi alla stregua di quanto previsto dall'art. 17 della vigente *Legge fondamentale*.

Il problema interpretativo è tutto legato alla collocazione nel sistema delle fonti vaticane del *Decreto* 3 maggio 1995 n. CCXXXI, della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano,

---

la non chiarezza della disposizione, soprattutto laddove sembra insinuare la configurabilità nell'ordinamento vaticano di una distinzione tra rapporto di lavoro dipendente e rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato. Cfr. in merito Tribunale, sent. 25 marzo 2000.

(25) Cfr. *A.A.S. Suppl.* LXVI (1995), pp. 11-57.

col quale venne promulgato il *Regolamento generale per il personale*. Perché è evidente che se questo provvedimento avesse la natura di fonte regolamentare, quindi di fonte subordinata alla legge, non avrebbe forza di «salvare», attraverso un rinvio materiale, la richiamata disposizione della *Legge fondamentale* del 1929, ora abrogata. Diverso il caso in cui si dovesse riconoscere al detto *Regolamento* natura di fonte primaria: conclusione non del tutto peregrina, se si considera che nelle premesse al *Decreto* in questione è richiamata la legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano 24 giugno 1969, n. LI, con la quale la Pontificia Commissione era delegata ad esercitare anche il potere legislativo (art. 1).

5. Segue: b) *le interferenze tra giustizia amministrativa e giurisdizione ordinaria*.

La vera, notevole, differenza tra la nuova *Legge fondamentale* e quella del 1929 è riscontrabile in materia di tutela dei diritti e degli interessi legittimi rispetto ad atti amministrativi.

Difatti in base alle disposizioni del 1929 (cfr. artt. 15-16) all'autorità giudiziaria era riconosciuta la competenza a giudicare della «legittimità o illegittimità di un atto amministrativo ogni qual volta si tratti della lesione di un diritto soggettivo da parte di detto atto, nonché dell'eventuale, conseguente risarcimento del danno»<sup>(26)</sup>, e tuttavia con il limite dato dal fatto che, a norma dell'art. 15, «nell'ordinamento vaticano non è consentito all'autorità giudiziaria di pronunciare l'annullamento di atti amministrativi»<sup>(27)</sup>.

Ora il quadro appare mutato sotto diversi profili.

Innanzitutto perché l'art. 17 della nuova *Legge fondamentale* dispone che possa adire l'autorità giudiziaria chiunque ritenga lesa *non solo* un proprio diritto, *ma anche* un proprio interesse legittimo da parte di un atto amministrativo<sup>(28)</sup>. Difatti la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria nel caso di lesione di un interesse legittimo

(26) Tribunale, sent. 8 giugno 1991.

(27) Tribunale, sent. 18 novembre 1987.

(28) Si deve notare tuttavia che la *Legge fondamentale* del 1929 parlava genericamente di lesione di un «interesse» da parte dell'atto amministrativo e non di un «interesse legittimo» (art. 16), ammettendo così la tutela di interessi semplici: cfr. in merito F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 374 s.

non era previsto dalla *Legge* del 1929 (art. 15), ammettendosi semmai solo la possibilità di reclamo al Sommo Pontefice.

Giova rilevare che mentre nella vecchia disciplina si parlava di ricorso all' «autorità giudiziaria», nella nuova si precisa «autorità giudiziaria competente». Ci si domanda quale sia il senso di tale precisazione, giacché nell'ordinamento vaticano non esiste un giudice amministrativo. Ciò significa che il riferimento all'autorità giudiziaria «competente» dovrebbe essere inteso alla luce di quanto disposto dagli artt. 53 ss. del codice di procedura civile, in ordine alla competenza per materia o per valore del giudice civile.

Tuttavia si deve considerare che in passato la giurisprudenza vaticana ha ritenuto che « quando si tratti di atti amministrativi ecclesiastici le norme dell'art. 57 del codice di procedura civile (*n.d.r.*: relative alla competenza del Tribunale) devono essere considerate derogate dal n. 106 della Costituzione Apostolica «*Regimine Ecclesiae*», che appunto ammette il ricorso alla *Sectio altera* della Segnatura Apostolica contro gli atti amministrativi ecclesiastici che, prima, potevano rientrare nelle disposizioni citate »<sup>(29)</sup>. A fronte di tale giurisprudenza vanno richiamate, oggi, la disposizione del codice canonico, secondo cui la Segnatura Apostolica tra l'altro «*videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis* » (can. 1445 § 2), nonché le disposizioni della cost. ap. *Pastor Bonus* in materia di competenze della stessa Segnatura (artt. 121 ss.).

Quell'orientamento della giurisprudenza, avallato da autorevole dottrina<sup>(30)</sup>, induce a ritenere che, non contemplando l'ordinamento vaticano alcuna giurisdizione amministrativa, le controversie derivanti da atti amministrativi sono, a seconda dei casi, attribuite alla competenza dell'autorità giudiziaria dello Stato ovvero dell'autorità giudiziaria canonica, cioè la Segnatura Apostolica<sup>(31)</sup>.

(29) Così Tribunale, sent. 12 luglio 1986; ma cfr. in senso conforme: Tribunale, sent. 20 marzo 1974; sent. 17 ottobre 1977; sent. 12 giugno 1989.

(30) P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nell'ordinamento giuridico vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 1989, p. 449-465. Cfr. anche G. DALLA TORRE, *L'ordinamento giuridico vaticano e il diritto canonico*, in C. MIRABELLI-G. FELICIANI-C.G. FURST-H. PREE (a cura di), *Winfried Schulz in memoriam. Schriften aus Kanonistik und Staatskirchenrecht*, I, Frankfurt am Main 1999, p. 157 ss.

(31) Cfr. peraltro Segnatura Apostolica — *Sectio Altera*, sent. 10 maii 1968, sinteticamente riportata in *Apollinaris*, 1970, p. 465, in cui il Supremo Tribunale rigettava

Una seconda novità di rilievo è data dal fatto che l'art. 17 della nuova *Legge fondamentale* non contiene più i limiti espressamente previsti dall'art. 15 della legge previgente, in ragione dei quali all'autorità giudiziaria non era consentito revocare o modificare l'atto amministrativo ritenuto illegittimo. La soppressione di detti limiti starebbe a significare, dunque, che l'autorità giudiziaria potrebbe ora non solo giudicare in ordine al risarcimento dei danni prodotti dall'atto amministrativo illegittimo, ma anche pronunciare l'annullamento dello stesso.

Una terza novità di rilievo si pone in materia di ricorsi amministrativi. Difatti l'art. 16 della *Legge fondamentale* del 1929 prevedeva «in ogni caso» la possibilità di proporre reclamo al Sommo Pontefice contro un atto amministrativo ritenuto lesivo di un diritto o di un interesse. Viceversa l'art. 17, secondo comma, della nuova legge dispone che «il ricorso gerarchico preclude, nella stessa materia, l'azione giudiziaria, tranne che il Sommo Pontefice non l'autorizzi nel singolo caso».

Dall'esame delle due norme viene innanzitutto da osservare che originariamente nell'ordinamento vaticano era configurato, in mancanza di apposite previsioni di ricorsi in opposizione e di ricorsi gerarchici, una sorta di ricorso straordinario al Capo dello Stato; ora invece si prevede la possibilità di ricorrere, per motivi di legittimità e di merito, all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore a quella che ha emesso l'atto<sup>(32)</sup>. Ed ancora: mentre nel 1929 il reclamo al Pontefice non era — almeno esplicitamente<sup>(33)</sup> — incompatibile

un ricorso avverso un provvedimento della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano poiché «*praeteregitur competentiam Signaturae Apostolicae*», in quanto «*ordinatio iuridica Status Civitatis Vaticanae propriis regitur normis plane distinctis a normis quibus regitur ordinatio iuridica Dicasteriorum Curiae Romanae. Quam ob rem Status Civitatis Vaticanae propria habet tribunalia primi, secundi et tertii gradus quae quaestiones civiles officialium dirimunt*».

<sup>(32)</sup> Per il F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 374 nt. 1, il reclamo al Pontefice di cui all'art. 16 della *Legge fondamentale* del 1929 sarebbe stato in realtà solo in parte analogo al ricorso straordinario al Re disciplinato dall'art. 16 della legge sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054, essendo questo ricorso di pura legittimità e non anche di merito, come invece il reclamo al Pontefice.

<sup>(33)</sup> Ad avviso del Cammeo, infatti, pur nel silenzio della legge si doveva ritenere che vi fosse incompatibilità fra reclamo al Pontefice ed azione giudiziaria: «ciò non solo, come si intende da sé, quando la decisione concerna un interesse, ma nemmeno quando si riferisca ad un diritto. L'atto Sovrano con cui si decide il ricorso è indubbiamente

tibile o preclusivo dell'azione giudiziaria, ora invece la legge vigente preclude in via ordinaria l'azione giudiziaria nel caso di ricorso in via amministrativa, tranne la specifica autorizzazione del Pontefice.

Insomma: al peculiare ricorso straordinario al Capo dello Stato si è sostituito un più ordinario ricorso gerarchico. Ma la *Legge fondamentale* ora in vigore non va oltre, né fornisce una regolamentazione più precisa di tale ricorso: in particolare se si articoli in uno o più gradi, così come se possa essere esperito contro atti amministrativi definitivi o non definitivi. Si tratta di lacune di non piccolo rilievo, che impongono necessariamente un intervento del legislatore ordinario volto a disciplinare dettagliatamente la materia onde consentire la concreta esperibilità del ricorso gerarchico<sup>(34)</sup>.

Resta poi che mentre nel 1929 col reclamo si riponeva nella decisione del Pontefice la soluzione della controversia<sup>(35)</sup>, ora l'intervento del Pontefice avrebbe solo la funzione di rimuovere l'ostacolo posto dalla legge al ricorso all'autorità giudiziaria nel caso di chi abbia già esperito il ricorso gerarchico. E tuttavia rimane fermo il fatto che, sulla base di quanto disposto dall'art. 3 della legge n. IV del 1929, continua a sussistere nell'ordinamento vaticano il ricorso in via di grazia al Sommo Pontefice per l'annullamento, la revoca o la riforma di un provvedimento amministrativo, per ragioni sia di legittimità che di opportunità (cfr. anche l'art. 2 della stessa legge n. IV).

---

emesso *causa cognita* coll'intenzione di interpretare ed applicare la legge e di accertare i fatti secondo giustizia. Perciò rientra fra quegli atti contro i quali (...) non è consentita l'azione giudiziaria. Viceversa, se un diritto sia fatto valere con azione giudiziaria e sia intervenuta una sentenza con efficacia di cosa giudicata, non può certo esprimersi il ricorso in via di giustizia. A parte che ne sarebbero, di regola, decorsi i termini, pur se ciò per caso non fosse, il successivo ricorso turberebbe l'ordine delle giurisdizioni e tenderebbe ad infirmare il giudicato» (F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 375).

<sup>(34)</sup> La soppressione del reclamo al Sommo Pontefice, implicitamente operato dalla nuova *Legge fondamentale*, fa conseguentemente venire meno la parte del disposto dell'art. 3 della *Legge sull'ordinamento amministrativo* 7 giugno 1929, n. IV (cfr. in *A.A.S. Suppl. I* (1929), pp. 21-24), in cui si precisa che «il ricorso in via di giustizia al Sommo Pontefice, preveduto dall'art. 16 della legge fondamentale, deve proporsi nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione o notifica del provvedimento impugnato o dal giorno in cui l'interessato abbia dimostrato di averne notizia».

<sup>(35)</sup> Si parlava, infatti, di «ricorso in via di giustizia» al Pontefice (art. 3 legge n. IV del 1929). La decisione pontificia tuttavia non aveva natura di atto giurisdizionale, potendosi per legge estendere anche agli interessi semplici (art. 16 legge n. I del 1929) ma non sussistendo nell'ordinamento vaticano una giurisdizione di equità.

D'altra parte si deve considerare che principio supremo dell'ordinamento costituzionale vaticano è quello della titolarità e della pienezza di tutti e tre i poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) da parte del Sovrano, con la conseguenza che questi può sempre adottare, anche in casi singolari, deliberazioni *praeter* o *contra legem*. Si vuol dire in altre parole che una peculiare forma del reclamo al Capo dello Stato, originariamente previsto dalla *Legge fondamentale* e non più riprodotto nella nuova legge, non deve per ciò stesso considerarsi non più sussistente.

Infine si deve fare menzione del terzo comma dell'art. 15 della nuova *Legge fondamentale*, per il quale «gli atti giurisdizionali debbono essere compiuti entro il territorio dello Stato». Si tratta di disposizione che ribadisce sostanzialmente quanto già previsto dall'art. 14, comma primo, della *Legge fondamentale* del 1929. Al riguardo tuttavia vien fatto di osservare che mentre alle origini dello Stato vaticano una prescrizione del genere aveva senso, giacché si riferiva al caso in cui i tribunali ecclesiastici della Rota e della Segnatura, aventi sede fuori della Città del Vaticano, funzionassero in quanto organi giudiziari dei questa, ora detta prescrizione pare non avere più ragione alcuna, giacché l'esercizio della funzione giurisdizionale è affidata esclusivamente a tribunali statali che, in virtù del principio della territorialità della giurisdizione, hanno sede in Vaticano.

#### 6. *Alcune considerazioni conclusive.*

In conclusione ci si può domandare se ed in quale misura la riforma della legge fondamentale risponda, sul piano dell'attività giudiziale, alle esigenze che la vita moderna pone anche allo Stato della Città del Vaticano.

Al riguardo sembra di poter rispondere positivamente, fermo restando che le più consistenti innovazioni dirette ad ammodernare lo Stato vaticano si debbono rintracciare nelle disposizioni della *Legge fondamentale* relative al potere legislativo ed al potere esecutivo. Per quanto attiene all'attività giudiziale i punti maggiormente problematici posti dalla vita moderna non si riscontrano tanto nell'ordinamento giudiziario, quanto piuttosto nella legislazione, soprattutto in materia penalistica e processual-penalistica, così come in materia commerciale. Una legislazione che, come noto, è costituita dai codici in vigore in Italia nel 1929, richiamati con rinvio mate-

riale, e che porta alcune volte a difficoltà per lacune normative o comunque per la sua riferibilità a contesti sociali non più sussistenti.

Allo stesso modo qualche problema si è posto in materia di determinazione della competenza<sup>(36)</sup>, così come in materia di individuazione della giurisdizione<sup>(37)</sup>; quest'ultimo in particolare sembra essere un nodo destinato ad allargarsi, quanto più i noti processi di globalizzazione dell'esperienza giuridica portano inevitabilmente l'autorità giurisdizionale vaticana a rapportarsi con giurisdizioni straniere.

Ad altri la valutazione se la *Legge fondamentale* abbia o meno il valore e la forza di una legge costituzionale, come indurrebbe a pensare la denominazione stessa che la fonte ha avuto nel 1929 ed ha conservato tuttora. Si noti soltanto che la decisione del novello legislatore di far venire meno il numero progressivo che, invece, era apposto alla legge emanata da Pio XI, sembrerebbe voler avvalorare tale linea interpretativa.

---

(36) Cfr. Tribunale, sent. 25 marzo 2000, cit., in cui il collegio ha rilevato una ambiguità nella formula dell'art. 2 § 2 dello Statuto dell'ULSA, nella misura in cui contiene una «norma a fattispecie aperta i cui contenuti sono, per esplicito rinvio del legislatore, definiti dalle diverse disposizioni regolamentari richiamate», cioè i Regolamenti e le tabelle organiche degli Organismi e degli Enti ai quali si riferisce la competenza dell'ULSA.

(37) In una recente sentenza attinente ad una controversia di diritto commerciale il tribunale, ribadita la sussistenza della giurisdizione vaticana in ragione sia del *forum contractus* sia del *forum destinatae solutionis*, ha sottolineato come a norma dell'art. 48 § 2 c.p.c. la giurisdizione vaticana non possa essere convenzionalmente derogata a favore di una giurisdizione straniera o a favore di arbitri che pronuncino all'estero, salvo che si tratti di causa relativa ad obbligazioni tra stranieri e la deroga risulti da atto scritto. Al riguardo occorre notare — si legge nella sentenza — «che si tratta di una disposizione la quale attiene ad uno degli attributi inderogabili della sovranità statale, qual è appunto la competenza giurisdizionale. Detta sovranità si estrinseca, tra l'altro, nel potere dello Stato di determinare autoritativamente le controversie nelle quali esercitare la propria giurisdizione, con la conseguenza che le norme sulla giurisdizione non possono essere convenzionalmente derogate, se non nei limiti in cui lo stesso legislatore consenta». Ed escludendo la ricorrenza nel caso di giurisdizione straniera (cioè statunitense), la sentenza precisa che «a differenza di quanto accade negli ordinamenti di *common law*, nei quali si applicano principi particolari come quello del *forum conveniens*, negli ordinamenti di *civil law*, cui l'ordinamento vaticano appartiene, principio supremo e inderogabile è quello della precostituzione del giudice per legge. Sicché la sottrazione al giudice naturale precostituito per legge finisce per configurare violazione che incide sullo stesso ordine costituzionale» (Tribunale, sent. 30 gennaio 1999).

Per quanto attiene all'attività giudiziale, a far dubitare del carattere costituzionale della legge in questione sta la mancanza, nella stessa, di previsioni normative che il diritto comparato mostra come solitamente ricorrenti nelle carte costituzionali. Mancano, infatti, alcune disposizioni fondamentali sulla giustizia, come ad esempio in materia di diritto di agire in giudizio e di diritto alla difesa, di pre-costituzione del giudice, di principio di legalità, di responsabilità penale; mancano alcune disposizioni sulla giurisdizione, come ad esempio l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali o la menzione dell'obbligatorietà o meno dell'azione penale; mancano, infine, norme sulla organizzazione della giustizia, ad esempio per ciò che concerne i rapporti fra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria.

Ciò non significa, beninteso, che nell'ordinamento vaticano mancano disposizioni del genere. Ad esempio il principio di legalità ed il principio del diritto alla difesa sono contemplati dal diritto canonico (cfr. can. 221), che è fonte principale del diritto oggettivo vaticano (art. 1 *Legge sulle fonti del diritto* 7 giugno 1929, n. II), e sono comunque riconducibili a principi generali del diritto costituenti esplicitazioni del diritto naturale.

Quanto rilevato, tuttavia, pone in evidenza alcune lacune della *Legge fondamentale* che — sia sotto il profilo della c.d. «Costituzione dei valori» che sotto quello della «Costituzione delle regole» — parrebbero escluderne, dal punto di vista formale, il carattere costituzionale. Ma se si deve riconoscere che principi e norme di carattere costituzionale sono disseminate in altre fonti dell'ordinamento giuridico vaticano, si deve d'altra parte convenire che nella *Legge fondamentale* sussistono principi e norme di rango costituzionale.

**Pagina bianca**

GIORGIO CORBELLINI

LA LEGGE FONDAMENTALE E LA STRUTTURA  
DEL GOVERNATORATO <sup>(1)</sup>

1. Novità negli organi del potere legislativo ed esecutivo. — 2. Organo del potere legislativo. — 3. Organo del potere esecutivo. — 4. Il «Governatorato» e la sua strutturazione.

Mi è stato chiesto <sup>(2)</sup> di illustrare brevemente che cosa rimanga della struttura dello SCV dopo la promulgazione (26 novembre 2000) e l'entrata in vigore (22 febbraio 2001) della nuova legge fondamentale SCV, ossia in che misura la promulgazione e l'entrata in vigore della nuova legge abbia inciso sulla struttura del Governatorato.

Il presente intervento sarà breve e si ridurrà agli aspetti essenziali.

---

<sup>(1)</sup> Gli atti normativi più spesso citati nel presente lavoro sono: 1) Legge fondamentale della Città del Vaticano 7 giugno 1929, n. I (sarà citata: LF/I), in *AAS Suppl.* 1 (1929) 1-4; 2) Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano 24 giugno 1969, n. LI (sarà citata: LGSCV), in *AAS Suppl.* 40 (1969) 29-32; 3) Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano 26 novembre 2001 (sarà citata: LF), in *AAS Suppl.* 71 (2000) 75-83; 4) *Regolamento generale per il personale dello Stato della Città del Vaticano* (sarà citato: RGPSCV), pubblicato con decreto 3 maggio 1995, n. CCXXXI, in *AAS Suppl.* 66 (1995) 9-60. I testi, dei quali non è indicato dove siano pubblicati, si trovano presso l'archivio del Governatorato.

<sup>(2)</sup> Questo in margine al «Seminario di Studio sulla Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano», organizzato dalla Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università della Santa Croce, tenuto — il 22 marzo 2000 — presso la sede della stessa Pontificia Università, nel quale questo aspetto non è stato trattato.

### 1. *Novità negli organi del potere legislativo ed esecutivo.*

Con il termine «Governatorato»<sup>(3)</sup>, quantunque dello stesso non esista in nessun testo normativo una «definizione», si deve intendere in sostanza l'insieme delle strutture, attraverso le quali viene esercitato il potere esecutivo.

Se questo sembrava essere abbastanza ovvio fin dall'inizio, dal momento che tale termine rimanda al «Governatore»<sup>(4)</sup>, al quale era delegato in via abituale il potere esecutivo<sup>(5)</sup> — mentre quello legislativo gli poteva essere delegato dal Sommo Pontefice, «per determinare materie o per singoli oggetti»<sup>(6)</sup>, ossia a sua discrezione, di volta in volta — ciò lo è a maggior ragione oggi, dal momento che, nella nuova legge fondamentale, è stabilita una separazione, o meglio una distinzione, più evidente, rispetto al passato, tra gli organi ai quali è delegato dal Sommo Pontefice, titolare dei tre poteri nella loro pienezza<sup>(7)</sup>, rispettivamente il potere legislativo<sup>(8)</sup> e quello esecutivo<sup>(9)</sup>.

La distinzione, dunque, non era particolarmente accentuata nel caso del Governatore, come non la era neppure nel caso della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, istituita il 20 marzo 1939<sup>(10)</sup>, e regolamentata solo con la legge sul governo

<sup>(3)</sup> In concreto si parla del «Governatorato» nella legge sulle fonti del diritto, n. II — in *AAS Suppl.*, 1 (1929) 5-13 — (cfr. art. 2, primo comma; 11, *i e l*; 20, *d*, secondo comma; 24, secondo comma), in quella sulla cittadinanza ed il soggiorno, n. III — in *AAS Suppl.*, 1 (1929) 14-21 — (cfr. art. 15, secondo comma); in quella sull'ordinamento amministrativo, n. IV — in *AAS Suppl.*, 1 (1929) 21-24 — (cfr. art. 5, *d*). Tranne che all'art. 24, secondo comma, della legge sulle fonti del diritto, n. II, in cui il termine «Governatorato» sembra riferirsi piuttosto al Palazzo in cui avevano sede il Governatore e gli Uffici posti alle sue dipendenze, negli altri casi esso si riferisce senz'altro al complesso degli Uffici e dunque alla struttura stessa attraverso la quale il Governatore esercitava la sua attività di governo dello Stato, in particolare a livello di esercizio del potere esecutivo.

<sup>(4)</sup> Oggi questa figura non è più contemplata dalla legge; la carica, comunque, era vacante dal marzo 1952, quando morì il primo ed unico Governatore, il Marchese Camillo Serafini.

<sup>(5)</sup> Cfr. LF/I, art. 6, primo comma.

<sup>(6)</sup> LF/I, art. 5, primo comma.

<sup>(7)</sup> Cfr. rispettivamente LF/I, art. 1, primo comma; LF, art. 1, n. 1.

<sup>(8)</sup> Cfr. LF, art. 3, n. 1.

<sup>(9)</sup> Cfr. LF, art. 5, n. 1.

<sup>(10)</sup> Cfr. lettera della Segreteria di Stato, 20 marzo 1939, n. 346; *L'Osservatore Romano* 79 (5 aprile 1931) 1; *AAS* 31 (1939) 176.

dello SCV 24 giugno 1969, n. LI, che affidava alla stessa Commissione, indistintamente, l'esercizio del potere legislativo ed esecutivo, anche se, di norma, quest'ultimo era esercitato dal Delegato Speciale della stessa<sup>(11)</sup>.

Ovviamente, in una realtà specialissima come è lo Stato della Città del Vaticano, attese anche la sua natura di monarchia assoluta (elettiva) e la sua finalità, ben espressa nelle «Premesse» al Trattato del Laterano<sup>(12)</sup> e ripresa nel «Proemio» alla nuova legge, la distinzione non è e non potrebbe essere piena.

Infatti, nella nuova legge fondamentale è previsto che l'organo delegato ad esercitare il potere legislativo (= Commissione) sia presieduto dall'organo delegato all'esercizio del potere esecutivo (= Presidente)<sup>(13)</sup>, dal medesimo debba essere coinvolto nell'esame delle «questioni di maggiore importanza»<sup>(14)</sup>, che sono ovviamente di natura esecutiva, e sia deputato ad approvare «i bilanci preventivo e consuntivo dello Stato»<sup>(15)</sup>, anch'essi materia rientrante nell'ambito dell'esercizio del potere esecutivo.

Inoltre, l'organo delegato all'esercizio del potere esecutivo «in casi di urgente necessità... può emanare disposizioni aventi forza di legge»<sup>(16)</sup>. Anche se le stesse «perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni»<sup>(17)</sup>, siamo sempre di fronte all'esercizio del potere legislativo. Abbiamo qui, dunque, un'ulteriore espressione di una non possibile o non conveniente separazione netta tra i due poteri.

In questo contesto non si deve dimenticare quanto previsto circa la necessità di procedere «di concerto con la Segreteria di Stato»<sup>(18)</sup>.

Ciò vale per l'esercizio di entrambi i poteri — legislativo ed esecutivo —, dal momento che l'articolo che contiene tale disposizione, pur collocato nell'ambito delle disposizioni che regolano l'esercizio

---

(11) Cfr. LGSCV, rispettivamente artt. 1 e 2, comma secondo.

(12) Cfr. Trattato del Laterano, «Premesse», commi primo e secondo (cfr. anche art. 26).

(13) Cfr. LF, rispettivamente artt. 3, n. 1 e 5, n. 1.

(14) Cfr. LF, art. 5, n. 3.

(15) Cfr. LF, art. 12.

(16) Cfr. LF, art. 7, n. 2.

(17) Cfr. *ivi*.

(18) Cfr. LF, art. 6.

del potere esecutivo, non ha un soggetto preciso, e quindi riguarda indistintamente l'esercizio di entrambi i poteri.

Inoltre, per quanto attiene all'esercizio del potere legislativo, è espressamente previsto che la Segreteria di Stato costituisca il « tramite » naturale per sottoporre « alla considerazione del Sommo Pontefice » i progetti di legge approvati dalla Commissione<sup>(19)</sup>.

Ciò era, per altro, anche la « mens » della Commissione che ha redatto il progetto, il quale, nel suddetto art. 6, contemplava esplicitamente, fino alla sua ultima redazione, entrambi gli organi delegati all'esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo.

La nuova legge fondamentale — come è stato illustrato dai Chiarissimi Relatori del Seminario<sup>(20)</sup> — ha introdotto cambiamenti sostanziali solo in ordine agli organi delegati all'esercizio del potere legislativo e di quello esecutivo, mentre non ha introdotto alcun mutamento relativamente a quelli incaricati dell'esercizio del potere giudiziario, regolati attualmente dalla legge 21 novembre 1987 (oltre che dai Codici di procedura).

Essa, inoltre, al di là dei mutamenti che riguardano i vertici, non ha toccato nulla nella struttura e nell'organizzazione del Governatorato.

Per queste ragioni, senza trascurare del tutto ciò che attiene agli organi ed all'esercizio del potere legislativo, vorrei, qui, parlare quasi esclusivamente di ciò che attiene propriamente agli organi del potere esecutivo, che, nel loro complesso, formano appunto il « Governatorato », termine che la nuova legge fondamentale usa una sola volta, nel contesto delle competenze del Segretario Generale<sup>(21)</sup>.

Tale termine appare già in alcune delle prime sei leggi SCV<sup>(22)</sup>, promulgate il 7 giugno 1929, giorno stesso dello scambio delle ratifiche dei Patti Lateranensi<sup>(23)</sup>, e dunque della nascita dello Stato della Città del Vaticano, come pure in altre norme successive, ancora prima della sua regolamentazione più dettagliata ed organica<sup>(24)</sup>.

(19) Cfr. LF, art. 4, n. 3.

(20) In particolare, cfr. CARDIA C., *La nuova Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva* e DALLA TORRE G., *L'attività giudiziale nello Stato della Città del Vaticano e la Legge Fondamentale*.

(21) Cfr. LF, art. 9, n. 1 b.

(22) Cfr. sopra, nt. 3.

(23) Cfr. AAS 21 (1929) 295.

(24) Cfr., ad es., *Regolamento per la circolazione degli autoveicoli* 31 gennaio

Il Governatorato appare come la struttura alle dipendenze del Governatore, dunque di colui che, pur potendo ricevere per delega, entro limiti ben precisi, anche l'esercizio del potere legislativo, era delegato in modo abituale ad esercitare il potere esecutivo, come abbiamo già visto sopra.

## 2. *Organo del potere legislativo.*

La nuova legge fondamentale, riferendosi all'organo delegato — innanzitutto, anche se, come abbiamo ricordato poco sopra, non esclusivamente — all'esercizio del potere legislativo, ne parla semplicemente come della « Commissione »<sup>(25)</sup>, senza ulteriori determinazioni.

Nella legge il suo Presidente è detto « Presidente della Commissione » o semplicemente « Presidente »<sup>(26)</sup>.

D'intesa con la Segreteria di Stato, però, la « Commissione » continuerà a chiamarsi « Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano », denominazione che la medesima, istituita il 20 marzo 1939, deliberò già nella sua prima riunione<sup>(27)</sup> di proporre al Sommo Pontefice, il quale — come si desume dal fatto che con tale nome venne data notizia della nomina del Presidente e dei Membri<sup>(28)</sup> nonché della designazione del Segretario e del Delegato Speciale<sup>(29)</sup> — la approvò, al punto che la stessa denominazione è stata ininterrottamente conservata fino al presente.

D'altronde, anche la legge che ne ha regolamentato — dopo trent'anni dalla sua istituzione — l'esistenza, la composizione e le funzioni, parlava semplicemente di una « Commissione di Cardinali » o della « Commissione »<sup>(30)</sup>, ad eccezione di una volta in cui parla di « Pontificia Commissione »<sup>(31)</sup>.

1930, n. XII — in *AAS Suppl.* 1 (1929) [dovrebbe essere: 2 (1930)!] —, artt. 1; 9, secondo comma; *Decreto che approva il Regolamento per l'introduzione ed esportazione delle merci* 31 luglio 1930 — in *AAS Suppl.* 2 (1930) 25-28 —, art. 6.

<sup>(25)</sup> Cfr. LF, artt. 3; 4, nn. 1 e 2; 5, n. 3; 7, n. 3; 12.

<sup>(26)</sup> Cfr. LF, artt. 5, nn. 1 e 2; 7, n. 1; 8, n. 1; 9, n. 1; 11, n. 1; 13, n. 3; 14.

<sup>(27)</sup> Cfr. Verbale della seduta 30 marzo 1939, 1.

<sup>(28)</sup> Cfr. *AAS* 31 (1939) 176.

<sup>(29)</sup> Cfr. *L'Osservatore Romano* 79 (5 aprile 1939) 1.

<sup>(30)</sup> Cfr. LGSCV, artt. 1-4.

<sup>(31)</sup> Cfr. LGSCV, art. 6.

Il Cardinale Presidente della stessa — quando ci si riferisce a lui nel contesto dell'esercizio del potere legislativo o comunque nell'ambito dell'attività della Commissione — continuerà a chiamarsi «Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano».

La Pontificia Commissione, costituita inizialmente da tre Cardinali<sup>(32)</sup>, nominò un Segretario e, con l'approvazione del Sommo Pontefice<sup>(33)</sup>, un Delegato Speciale<sup>(34)</sup>.

Con la legge del 24 giugno 1969, n. LI, venne istituzionalizzata la figura del Delegato Speciale<sup>(35)</sup>, mentre scomparve quella del Segretario della Pontificia Commissione<sup>(36)</sup>.

Secondo la legge del 1969, nelle Adunanze fungeva da attuario il Segretario Generale del Governatorato<sup>(37)</sup>, che per altro sostituiva il Delegato Speciale in caso di sua assenza o impedimento<sup>(38)</sup>.

Di fatto, però, il Segretario Generale del Governatorato<sup>(39)</sup>, a partire dal 1991, nell'*Annuario Pontificio*<sup>(40)</sup>, compariva anche come «Segretario della Pontificia Commissione SCV», senza per altro aver mai ricevuto formalmente tale nomina. Quando poi egli, il 18 giugno 1994, fu sostituito, nell'incarico di Segretario Generale del Governatorato, da un altro Prelato<sup>(41)</sup>, fu formalmente «confermato» come Segretario della Pontificia Commissione SCV.

Nominato egli il 19 dicembre 1994 Segretario di un Dicastero di Curia<sup>(42)</sup>, il 1° febbraio 1995, veniva chiamato a succedergli, come

<sup>(32)</sup> Nicola Canali, *Presidente*; Giuseppe Pizzardo e Domenico Mariani.

<sup>(33)</sup> Cfr. Verbale della seduta del 30 marzo 1939, 1.

<sup>(34)</sup> Rispettivamente nelle persone di Mons. Primo Principi e dell'Ing. Enrico Pietro Galeazzi: cfr. *L'Osservatore Romano* 79 (5 aprile 1939) 1.

<sup>(35)</sup> Cfr. LGSCV, art. 2. La carica in quel tempo era ricoperta (dal 27 marzo 1968) dal Marchese Dott. Don Giulio Sacchetti.

<sup>(36)</sup> Nel 1969 era ancora l'anziano Mons. Principi, che, l'8 maggio 1956, era stato nominato Arcivescovo tit. di Tiana.

<sup>(37)</sup> Cfr. LGSCV, art. 3, commi secondo e terzo.

<sup>(38)</sup> Cfr. LGSCV, art. 2, comma terzo.

<sup>(39)</sup> Si tratta di S.E. Mons. Bruno Bertagna, nominato Segretario Generale del Governatorato il 6 aprile 1990 ed eletto Vescovo titolare di Drivasto il 15 dicembre 1990.

<sup>(40)</sup> Cfr. ad. es., *Annuario Pontificio* 1991, 1314.

<sup>(41)</sup> Si tratta di Mons. Gianni Danzi, nominato poi Vescovo tit. di Castello il 2 maggio 1996.

<sup>(42)</sup> In concreto: del Pontificio Consiglio per l'Interpretazione dei Testi Legislativi (ora: Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi).

Segretario della Pontificia Commissione SCV, il Segretario Generale del Governatorato<sup>(43)</sup>.

La figura del Segretario della Pontificia Commissione SCV — dal 1991 al 2001 — era *praeter legem*, atteso il fatto che, come sopra ricordato, la legge 24 giugno 1969, n. LI, non la contemplava, mentre dal 1939 al 1969, non esistendo una legge che istituiva e regolamentava la struttura della Pontificia Commissione SCV, si trattava di una semplice situazione di fatto.

Tale figura è ora ignorata dalla nuova legge fondamentale, anche se pare ovvio che la Commissione debba designare un attuario per la redazione dei Verbali e per le incombenze di segreteria, di cui potrebbe abbisognare come organismo collegiale. Ciò potrà essere previsto nel Regolamento, che la stessa Pontificia Commissione dovrà darsi, come si evince dalla legge fondamentale<sup>(44)</sup>.

### 3. *Organo del potere esecutivo.*

Il Cardinale Presidente, in quanto organo delegato ad esercitare il potere esecutivo, sarà denominato, come indicato dalla Segreteria di Stato, «Presidente del Governatorato».

Egli avrà dunque un duplice titolo, a seconda dell'ambito in cui è considerato — esercizio del potere legislativo o di quello esecutivo —, ossia «Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano» e «Presidente del Governatorato».

Il Segretario Generale<sup>(45)</sup> ed il Vice Segretario Generale<sup>(46)</sup> si intendono, come fino al presente, Segretario Generale e Vice Segre-

(43) Segretario Generale del Governatorato, come già detto, era dal 18 giugno 1994, Mons. Gianni Danzi.

(44) Cfr. LF, art. 4, n. 1.

(45) La figura e la sua denominazione appaiono, per la prima volta, nella legge sull'ordinamento amministrativo 7 giugno 1929, n. IV — in *AAS Suppl.* 1 [1929] 21-24 — (cfr. art. 7) (cfr. anche *Regolamento per la circolazione degli autoveicoli*, 31 gennaio 1930, n. XII — in *AAS Suppl.* 1 (1929) [dovrebbe essere: 2(1930) 5-12 [cfr. all. B]]. Sarà soprattutto a partire dalla legge sull'ordinamento del Governatorato 1° dicembre 1932, n. XXXII — in *AAS Suppl.*, 2 [1930] 21-25 — (cfr., in particolare, art. 2, comma secondo), che ha trovato adeguate determinazioni nel *Regolamento per gli Uffici e Servizi del Governatorato* 5 dicembre 1932, n. XXXIII — in *AAS Suppl.*, 2 [1930] 26-46 —, che la normativa determinerà le sue competenze.

(46) La figura è stata istituita e regolamentata, sentita la Segreteria di Stato, con il decreto del Cardinale Presidente della Pontificia Commissione SCV

tario Generale « del Governatorato », pur non figurando tale specificazione nella nuova legge fondamentale <sup>(47)</sup>; continueranno, quindi, a chiamarsi così.

Quando la Pontificia Commissione era, a norma di legge, delegata anche all'esercizio del potere esecutivo <sup>(48)</sup>, gli atti erano abitualmente attribuiti alla stessa, anche se, di fatto, erano posti dal Cardinale Presidente, dal Pro-Presidente (Cardinale o Vescovo/Arcivescovo), dal Delegato Speciale — incaricato di esercitare, a nome della Pontificia Commissione, il potere esecutivo <sup>(49)</sup> — o dal Segretario Generale del Governatorato (se non altro, in sostituzione del Delegato Speciale) <sup>(50)</sup>.

Per evitare possibili « contestazioni » degli atti di natura amministrativa emessi dai suddetti soggetti ma come se fossero emessi dalla Pontificia Commissione, nella seduta del 23 maggio 1991, la Pontificia Commissione decise di convalidare a tutti gli effetti quelli emessi nel passato e autorizzò le stesse Autorità ad adottare in futuro i provvedimenti disciplinari ed in genere quelli di natura amministrativa che, per prassi consolidata, le medesime emanavano, quantunque la normativa vigente prevedesse che fossero emessi dalla Pontificia Commissione. Restavano esclusi dalla stessa autorizzazione gli atti di natura legislativa.

Nell'adunanza del 31 ottobre 1992, la Pontificia Commissione ha confermato ed integrato la suddetta delibera e ne ha ordinato la pubblicazione, cosa fatta con l'ordinanza del 3 novembre 1992, n. CXCIV <sup>(51)</sup>.

Ora, promulgata la nuova legge fondamentale e meglio distinto l'esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo, con l'attribuzione di quello del potere esecutivo al Cardinale Presidente, con ordinanza del 22 febbraio 2001, n. CCCXLVIII <sup>(52)</sup>, si è provveduto a indicare che:

---

n. 229353, del 4 maggio 1993, dopo la nomina del Vice Segretario Generale, avvenuta il 19 aprile 1993.

<sup>(47)</sup> Cfr. LF, artt. 3, n. 3; 5, n. 2; 8, n. 2; 9, n. 1; 10; 11, n. 2.

<sup>(48)</sup> Cfr. LGSCV, art. 1.

<sup>(49)</sup> Cfr. LGSCV, art. 2, comma secondo.

<sup>(50)</sup> Cfr. LGSCV, art. 2, comma secondo.

<sup>(51)</sup> Cfr. *AAS Suppl.*, 63 (1992) 53.

<sup>(52)</sup> Cfr. *AAS Suppl.*, 72 (2001) 1-2.

a) quanto attribuito, in tale materia, dalla normativa vigente al Governatore, alla Pontificia Commissione SCV e al Delegato Speciale, a far data dal 22 febbraio, compete al Cardinale Presidente;

b) tutte le funzioni di natura amministrativa o esecutiva<sup>(53)</sup> che soprattutto, ma non esclusivamente, il *Regolamento generale del personale SCV* demanda al Delegato Speciale della Pontificia Commissione SCV, attesa la scomparsa di tale figura, sono esercitate dal Segretario Generale del Governatorato.

In margine a ciò, al fine di armonizzare la norma con le competenze passate dal Delegato Speciale al Segretario Generale, è stato anche indicato che due concrete «funzioni» che il Regolamento attribuiva al Segretario Generale sono esercitate dal Vice Segretario Generale<sup>(54)</sup>.

A seguito della promulgazione della nuova legge fondamentale vengono a scomparire le cariche di «Governatore» e di «Delegato Speciale della Pontificia Commissione SCV»: unico titolare dell'esercizio del potere esecutivo è ora il Cardinale «Presidente del Governatorato», con le limitazioni derivanti dal fatto che la pienezza dei poteri risiede nel Sommo Pontefice<sup>(55)</sup> e con quelle già sopra ricordate circa il fatto che su alcune materie, proprie del potere esecutivo, è coinvolto anche l'organo delegato all'esercizio del potere legislativo<sup>(56)</sup>.

Un'altra realtà che faceva parte della compagine del Governatorato, destinata ad offrire l'apporto della competenza professionale dei suoi membri alla Pontificia Commissione SCV, soprattutto anche se non esclusivamente in quanto organo del potere esecutivo, era la «Consulta dello Stato» della Città del Vaticano, istituita da Paolo

---

(53) Ad eccezione dell'applicazione delle sanzioni disciplinari decise dalla Commissione Disciplinare del Governatorato, si tratta, in genere, di atti con cui vengono comunicate decisioni in materia di personale (o anche in altre materie) assunte dal Cardinale Presidente (secondo il vigente RGPSCV tali decisioni sono attribuite in capo alla Pontificia Commissione SCV).

(54) Si tratta semplicemente dell'assunzione dell'impegno morale del dipendente assunto in ruolo (cfr. art. 14 § 2) e della valutazione di ricorsi gerarchici da parte del Segretario Generale (cfr. art. 93 § 3).

(55) Cfr. LF, art. 1, n. 1.

(56) Cfr. LF, artt. 5, n. 3; 12 (cfr. anche art. 7, nn. 2 e 3).

VI, con il Motu Proprio «Una struttura particolare» del 28 marzo 1968<sup>(57)</sup>, senza pregiudicare le competenze del Consigliere Generale dello Stato, carica allora ancora ricoperta<sup>(58)</sup>.

Essa, organo con funzione consultiva, era a disposizione della Pontificia Commissione SCV, come ricordato espressamente anche nella legge sul governo dello SCV 24 giugno 1969<sup>(59)</sup>, non è stata molto utilizzata dopo i primi anni<sup>(60)</sup>, a motivo della sua natura collegiale e della conseguente scarsa «agilità».

La nuova legge fondamentale non prevede più tale organo collegiale, essendosi preferito prevedere dei Consiglieri dello Stato — il primo dei quali ha la denominazione di «Consigliere Generale dello Stato» —, che, pur potendo essere sentiti anche collegialmente, non formano però un organo.

Ciò renderà molto più agile il loro utilizzo, secondo le specifiche competenze dei singoli.

La loro collaborazione sarà prestata soprattutto in ordine all'elaborazione delle leggi, anche se non esclusivamente, potendo essere consultati in altre materie di particolare importanza<sup>(61)</sup>. Per questo ne facciamo menzione in questo contesto.

Il Consigliere Generale, poi, oltre a presiedere le eventuali riunioni dei Consiglieri, potrà essere incaricato dal Cardinale Presidente del Governatorato di esercitare funzioni di coordinamento e di rappresentanza dello Stato<sup>(62)</sup>.

Atteso quanto previsto in altri articoli della legge fondamentale<sup>(63)</sup>, è da intendere che ci si riferisce al «coordinamento» di attività di commissioni di studio di determinati problemi e alla «rappresentanza» non legale, ma in atti di altra natura (cerimonie, ecc.).

<sup>(57)</sup> Cfr. *AAS Suppl.* 40 (1968) 1-4 (dev'essere: 3-6!).

<sup>(58)</sup> Il Consigliere Generale dello Stato, Principe Carlo Pacelli, morì nel 1970. Egli era, in ordine di tempo, il secondo Consigliere dello Stato, dopo il padre, Avv. Francesco Pacelli, principale conduttore, per conto del Papa Pio XI, delle trattative con l'Italia, che portarono ai Patti Lateranensi.

Alla sua morte, il Principe Carlo Pacelli non fu sostituito e la carica di Consigliere Generale rimase vacante.

<sup>(59)</sup> Cfr. LGSCV, art. 4.

<sup>(60)</sup> Dalla sua istituzione è stata riunita solo 18 volte.

<sup>(61)</sup> Cfr. LF, artt. 13, nn. 1 e 2; 4, n. 2.

<sup>(62)</sup> Cfr. LF, art. 13, n. 3.

<sup>(63)</sup> Cfr., in concreto, artt. 9, n. 1, *b*; 8, n. 2.

#### 4. *Il «Governatorato» e la sua strutturazione.*

Come è noto, la struttura dello Stato e le linee essenziali della sua organizzazione e del suo funzionamento erano state definite al momento del suo sorgere dalla legge fondamentale e dalle altre cinque leggi del 7 giugno 1929.

Per quanto attiene al «Governatorato» — dopo una sua prima regolamentazione embrionale, indicata nella legge sull'ordinamento amministrativo 7 giugno 1929, n. IV<sup>(64)</sup> — una più concreta determinazione della sua organizzazione e della sua struttura si ebbe solo con la legge 1° dicembre 1932, n. XXXII e con il Regolamento 5 dicembre 1932, n. XXXIII<sup>(65)</sup>.

Da allora sono intervenuti molti cambiamenti nell'organizzazione e nella struttura del Governatorato, la cui organizzazione amministrativa è stata ed è regolata da molti atti normativi, per cui non è facile indicarli tutti.

Comunque, chi è interessato può seguire la genesi e l'evoluzione delle varie strutture esaminando tutta la normativa vaticana in materia a partire dal 1929 fino al presente<sup>(66)</sup>.

<sup>(64)</sup> Cfr. artt. 5-14.

<sup>(65)</sup> Cfr. *AAS Suppl.* 4 (1932), rispettivamente 21-25 e 26-45.

<sup>(66)</sup> La norma fondamentale in questa materia è costituita attualmente dall'art. 5 della LGSCV (ripreso dall'art. 1 del *Regolamento generale per il personale di ruolo dipendente dallo Stato della Città del Vaticano* 1 luglio 1969, n. LII (= RGPSCV/1969) — in *AAS Suppl.* 40 [1969] 33-80 — articolo ancora in vigore, in ragione dell'art. 2 del decreto 3 maggio 1995, n. CCXXXI, con cui è stato promulgato il RGPSCV). Esso, comunque, ha subito varie modifiche con successivi atti normativi parziali, ossia relativi a singole strutture, soppresse o modificate o istituite.

Per alcune Direzioni e per alcuni Uffici e Servizi esistono disposizioni normative specifiche, che cercherò di indicare in nota per ciascuno di essi, senza la pretesa di essere completo.

Non mi sembra opportuno, invece, in questo contesto, tenere conto di tutti gli altri testi normativi emanati a partire dal 1929 fino al presente, ma non più vigenti.

Per quanto poi attiene all'organizzazione «embrionale» del Governatorato, cfr. CAMMEO F., *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932, 112-113.

Non si deve inoltre dimenticare che in vari testi normativi, non aventi direttamente ad oggetto la materia, sono presenti anche disposizioni relative sia all'organizzazione amministrativa degli Uffici sia alla condizione giuridico-economica dei dipendenti.

Tenendo conto della normativa vigente e di qualche novità introdotta dalla nuova legge fondamentale — e senza trascurare il fatto che il Consigliere Generale ed i Consiglieri dello Stato possono essere sentiti, oltre che in ordine all'elaborazione delle leggi, anche «in altre materie di particolare importanza»<sup>(67)</sup> (e dunque nell'esercizio del potere esecutivo) — la struttura del Governatorato attualmente<sup>(68)</sup> prevede:

— un *Consiglio dei Direttori*<sup>(69)</sup>.

Esso è un organo di natura consultiva, destinato ad assistere il Cardinale Presidente in quanto delegato all'esercizio del potere esecutivo — dunque in quanto Presidente del Governatorato — per la predisposizione e l'esame dei bilanci e per altri affari di ordine generale riguardanti il personale e l'attività dello Stato.

Esso è convocato periodicamente e presieduto dal Cardinale Presidente.

È composto dai Direttori — ed equiparati — e vi prendono parte anche il Segretario Generale ed il Vice Segretario Generale.

Si sta elaborando un breve Regolamento per il suo funzionamento; dovrà essere previsto anche un attuario.

A) *Direzioni generali*<sup>(70)</sup>:

<sup>(67)</sup> Cfr. LF, art. 13, n. 1 (cfr. anche n. 3).

<sup>(68)</sup> Non manca l'intenzione di rivedere alcune strutture per adeguarle alle mutate esigenze, oltre che alla «filosofia» sottesa alla nuova legge fondamentale.

<sup>(69)</sup> Cfr. LF, art. 11.

Precedentemente, esisteva il «Consiglio d'Amministrazione»: cfr. decreto 1 luglio 1969 (= RGPSCV/1969), n. LII — in *AAS Suppl.* 41 (1969) 33-65 —, artt. 3-6: tali articoli rimasero in vigore, in ragione dell'art. 2, del decreto 3 maggio 1995, n. CCXXXI con cui è stato promulgato il RGPSCV. Secondo tale normativa si trattava di un organismo di natura puramente consultiva, con le attribuzioni in materia di personale e di coordinamento delle attività dei vari Uffici e Servizi, ma poteva essere interpellato su altre questioni. Era composto dal Segretario Generale, dai Direttori generali e Direttori e presieduto dal Delegato Speciale. Vi assisteva il Capo dell'Ufficio legale e potevano esservi invitati altri (generalmente i Vice Direttori ed equiparati), in particolare il Ragioniere Capo, quando si trattava di materie attinenti ai bilanci, e i vari Capi Ufficio e Servizio, secondo le materie trattate; fungeva da segretario un dipendente di carriera direttiva ed il verbale doveva essere inviato alla Pontificia Commissione.

<sup>(70)</sup> La situazione attuale — come già notato — è diversa da quella che appare nella legge sul governo dello SCV (24 giugno 1969) e nel RGPSCV/1969, essendo intervenuti nel frattempo (sono passati oltre 30 anni!) vari cambiamenti.

a) *Segreteria Generale* <sup>(71)</sup>: Costituisce, di per sé, l'insieme degli Uffici che offrono un supporto più diretto all'attività di governo dello Stato, anche se, al momento, comprende al suo interno realtà meno direttamente attinenti a tale attività. Alla Segreteria Generale fanno capo i seguenti Uffici:

— Ufficio legale <sup>(72)</sup>: svolge, a servizio dei Superiori e delle varie strutture del Governatorato, le attività proprie di un ufficio giuridico e di un ufficio legislativo, trattando tutte le pratiche aventi attinenza con l'interpretazione e l'applicazione della normativa vigente o che comunque presentano risvolti di natura legale, come pure l'elaborazione dei progetti di atti a contenuto normativo.

— Ufficio del personale <sup>(73)</sup>: tratta tutte le pratiche relative allo stato giuridico ed economico del personale, dall'assunzione fino al collocamento in quiescenza.

---

<sup>(71)</sup> È in studio una sua eventuale diversa denominazione, ma soprattutto è nelle intenzioni una sua diversa « collocazione » rispetto al presente, nel senso che si vorrebbe evitare che essa appaia come una Direzione, anche se la prima, tra le altre, dal momento che gli Uffici e Servizi che ora la compongono, o almeno alcuni tra di essi, sono al servizio diretto del Cardinale Presidente — tramite il Segretario Generale ed il Vice Segretario Generale — in particolare in quanto titolare dell'esercizio del potere esecutivo, ossia in quanto Presidente del Governatorato (senza escludere, del tutto, per certi aspetti, il supporto che qualche Ufficio — ad es., l'Ufficio Legale ed il Dipartimento Amministrativo — dovrà dargli in quanto Presidente della Pontificia Commissione SCV in ordine alla attività legislativa e a tutte le altre questioni in cui la stessa dovrà o potrà essere coinvolta: cfr. LF, artt. 5, n. 3 e 12). Le Direzioni, invece, svolgono una funzione in specifici settori di attività, diversamente da quanto avviene per alcuni degli Uffici e Servizi della Segreteria Generale.

Dalla Segreteria generale dipende anche il Registro Autoveicoli Vaticani (RAV), che non figura nei testi normativi pubblicati e nell'*Annuario Pontificio*; per la sua competenza, cfr.: *Compiti e attribuzioni del Registro Autoveicoli Vaticani (R.A.V.) della Segreteria Generale del Governatorato SCV* (6 aprile 1976); cfr. *Regolamento per la circolazione degli autoveicoli*, promulgato con il decreto 12 giugno 1997, n. CCLXXVIII — in *AAS Suppl.* 78 (1997) 69-84 —, art. 1.

Dalla stessa dipende anche il personale amministrativo dei Tribunali (cfr. LGSCV, art. 5, I, 7; RGPSCV/1969, promulgato con il decreto 1° luglio 1969, n. LII — in *AAS Suppl.* 41 (1969) 33-65 — art. 1, I, 7; legge 21 novembre 1987, n. CXIX — in *AAS Suppl.* 58 (1987) 45-52 —, art. 11, 3° comma); per le sue attribuzioni, cfr. *Attribuzioni del Personale amministrativo dei Tribunali dello SCV* (s.d.).

<sup>(72)</sup> Cfr. *Attribuzioni dell'Ufficio Legale del governatorato SCV* (25 febbraio 1976).

<sup>(73)</sup> Cfr. *Attribuzioni dell'Ufficio del Personale e dello Stato Civile del Governatorato SCV* (6 marzo 1976); decreto con il quale viene istituito l'Ufficio di Stato Civile, Protocollo e Archivio 11 dicembre 1986, n. CV, in *AAS Suppl.* 57 (1986) 57-60.

— Ufficio dello Stato civile e degli Atti pubblici e privati<sup>(74)</sup>: cura, come un normale ufficio di anagrafe, tutta la materia propria dello stato civile, si occupa della registrazione e conservazione di tutti gli atti pubblici e privati. Custodisce anche l'archivio delle leggi.

— Ufficio del Protocollo ed Archivio generale<sup>(75)</sup>: Riceve, protocolla e conserva tutta la corrispondenza in arrivo ed in partenza e cura l'archiviazione di tutte le pratiche trattate dai Superiori come pure quelle gestite dalle Direzioni/Servizi, aventi natura generale.

— Dipartimento Amministrativo<sup>(76)</sup>: Tratta tutta la materia attinente alla contabilità, all'elaborazione, emissione, trasmissione ed incasso delle fatture attive, al saldo delle fatture passive, e soprattutto alla redazione del bilancio del Governatorato.

— Sistemi Informativi<sup>(77)</sup>: Gestisce e segue tutto ciò che attiene alla realtà dei mezzi informatici in uso presso il Governatorato.

— Ufficio Filatelico e Numismatico<sup>(78)</sup>: Si occupa di tutto ciò che attiene all'emissione di monete e di francobolli, come pure ai rapporti con il «mondo» dei collezionisti.

— Ufficio delle Poste e del Telegrafo<sup>(79)</sup>: Gestisce tutta l'attività relativa al movimento postale e telegrafico, sia all'interno dello Stato sia da e verso gli Stati esteri.

<sup>(74)</sup> Cfr. *Attribuzioni dell'Ufficio del Personale e dello Stato Civile del Governatorato SCV* (6 marzo 1976); decreto con il quale viene istituito l'Ufficio di Stato Civile, Protocollo e Archivio 11 dicembre 1986, n. CV, in *AAS Suppl.* 57 (1986) 57-60; decreto con il quale vengono istituiti l'Ufficio di Stato Civile e degli Atti pubblici e privati e l'Ufficio del Protocollo e Archivio Generale 12 novembre 1993, n. CCX, in *AAS Suppl.* 64 (1993) 53-56.

<sup>(75)</sup> Cfr. decreto con il quale viene istituito l'Ufficio di Stato Civile, Protocollo e Archivio 11 dicembre 1986, n. CV, in *AAS Suppl.* 57 (1986) 57-60; decreto con il quale vengono istituiti l'Ufficio di Stato Civile e degli Atti pubblici e privati e l'Ufficio del Protocollo e Archivio Generale 12 novembre 1993, n. CCX, in *AAS Suppl.* 64 (1993) 53-56.

<sup>(76)</sup> Era denominato «Ufficio della Ragioneria Centrale», fino al decreto 27 maggio 1995, n. CCXXXVI, in *AAS Suppl.* 76 (1995) 77-80; per le competenze cfr. anche *Attribuzioni dell'Ufficio della Ragioneria Centrale del Governatorato SCV* (2 marzo 1976); cfr. anche decreti del Card. Presidente Pont. Comm. SCV n. 237749 (18 marzo 1994) e n. 237973 (26 marzo 1994).

<sup>(77)</sup> Si tratta di una struttura in fase di organizzazione, non ancora regolamentata da alcun atto normativo, in sostituzione del precedente Centro Elaborazione Dati, che, in via di fatto, faceva riferimento all'Ufficio della Ragioneria Centrale (ora Dipartimento Amministrativo).

<sup>(78)</sup> Cfr. *Attribuzioni e compiti dell'Ufficio Filatelico e Numismatico del Governatorato SCV* (26 febbraio 1976).

<sup>(79)</sup> Cfr. ordinanza relativa al servizio postale 30 luglio 1929, n. VIII, in *AAS*

— Centro Servizi Pellegrini e Turisti<sup>(80)</sup>: È a disposizione, per informazioni e per altri servizi, dei pellegrini e dei turisti che accedono al Vaticano.

b) *Direzione generale dei Monumenti, Musei e Gallerie Pontificie*<sup>(81)</sup>: Cura tutto ciò che attiene alla conservazione, al restauro ed alla custodia del patrimonio artistico della S. Sede, ad essa affidato, garantendone e regolandone la fruizione da parte dei visitatori. A questa Direzione Generale fanno capo:

— Uffici della Direzione generale, integrati dalla Segreteria e dall'Amministrazione.

— Reparti (sono praticamente Uffici: 12), competenti per vari settori e tipi di collezioni e per determinate epoche storiche;

— Laboratorio di restauro;

— Gabinetto ricerche scientifiche.

c) *Direzione generale dei Servizi Tecnici*: Attraverso i vari Servizi in cui è strutturata, si occupa di tutto ciò che attiene alla realizzazione di nuovi edifici ed impianti tecnologici (elettrici, di riscaldamento e condizionamento, telefonici ecc.), alla ristrutturazione e ma-

*Suppl.* 1 (1929) 41-44; ordinanza relativa ai servizi telegrafici e telefonici 23 novembre 1929, n. X, in *AAS Suppl.* 1 (1929) 49-52; ordinanza relativa all'uso di macchine per la francatura delle corrispondenze postali 10 gennaio 1933, n. XXXVII, in *AAS Suppl.* 5 (1933 1-4); Nozioni e Norme per l'esecuzione del Servizio Telegrafico (25 ottobre 1973), Città del Vaticano 1973; Nozioni e Norme per l'esecuzione del Servizio Postale (25 ottobre 1973), Città del Vaticano 1973.

<sup>(80)</sup> Struttura, operativa da oltre un anno, non ancora costituita formalmente.

<sup>(81)</sup> Cfr. *Regolamento interno della Direzione Generale dei Monumenti, Musei e Gallerie Pontificie* (31 luglio 1971), Città del Vaticano 1971; cfr. decreto del Card. Presidente Pont. Comm. SCV n. 241442 (25 luglio 1994). Ad essa sono affidati anche i compiti già dell'Ufficio Informazione Pellegrini e Turisti (istituito a seguito di decisione della Pont. Comm. SCV [cfr. Verballi Adunanze plenarie: 25 aprile 1970, 5; 9 giugno 1970, premesse, 3; 28 novembre 1970, V, 3; 30 marzo 1971, II, 9; 22 giugno 1973, I; 31 maggio 1974, V, 1; 22 giugno 1984, II] ma senza alcun atto «formale»), appartenente prima alla Segreteria generale, ora unito ai Musei vaticani e praticamente soprappreso come Ufficio [cfr. Verballi Adunanze plenarie Pont. Comm. SCV: 31 ottobre 1992, Varie, 4; 5 maggio 1993, pp. 9-10]: cfr. decreto del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV n. 225618 (15 dicembre 1992).

Presso i Musei funziona una struttura, incaricata di tenere i rapporti con i «Patrons of the Arts» degli stessi. Il Coordinatore Internazionale dei vari gruppi di «Patrons and Friends of the Vatican Museums», pur operando in stretto rapporto con la Direzione Generale dei Musei, dipende direttamente dalla Pont. Comm. SCV, a cui riferisce circa lo svolgimento della sua attività (cfr. lett. n. 245618, del 16 gennaio 1995).

nutrizione di quelli esistenti, come pure alla gestione delle strade e dei giardini, e alla nettezza urbana. I Servizi sono:

— Servizi centrali<sup>(82)</sup>: segreteria, archivio e riproduzione disegni, contratti e ordinativi, contabilità, magazzini e approvvigionamento, magazzino centrale, mensa di servizio);

— Servizio dell'Edilizia;

— Servizio dei Laboratori e Impianti;

— Servizio dei Telefoni<sup>(83)</sup>;

— Giardini Vaticani.

B) *Direzioni*:

a) *Direzione dei Servizi Economici*. Si occupa di tutto ciò che attiene all'acquisto ed alla rivendita di generi alimentari e di vestiario, dei carburanti, dei tabacchi e di altro genere, a servizio degli Organismi e dei cittadini vaticani, come pure dei dipendenti autorizzati.

b) *Direzione dei Servizi Sanitari*<sup>(84)</sup>. Adempie a tutte le funzioni istituzionali proprie delle strutture sanitarie pubbliche, in ordine all'igiene del territorio e degli ambienti di lavoro, nello Stato e nelle zone extraterritoriali; tramite i suoi ambulatori, è al servizio delle Amministrazioni della S. Sede per tutti gli adempimenti di medicina legale e fiscale, come pure dei cittadini e dei dipendenti per tutto ciò che attiene alla tutela della salute.

c) *Direzione dei Servizi Generali*<sup>(85)</sup>. Accorpa insieme diversi Servizi, tra loro non del tutto omogenei:

— Ufficio Merci<sup>(86)</sup>. La sua funzione principale è di natura istituzionale e coincide con quella propria di una Dogana di Stato, svol-

<sup>(82)</sup> Cfr. decreto 15 novembre 1996, n. CCLXIV in *AAS Suppl.* 67 (1986) 93-96.

<sup>(83)</sup> Cfr. ordinanza relativa ai servizi telegrafici e telefonici 23 novembre 1929, n. X, in *AAS Suppl.* 1 (1929) 49-52.

<sup>(84)</sup> Cfr. ordinanza relativa al servizio sanitario 28 settembre 1929, n. IX, in *AAS Suppl.* 1 (1929) 45-46; *Regolamento per il Corpo sanitario e per i servizi igienico-sanitari* 8 maggio 1933, n. XXXIX, in *AAS Suppl.* 5 (1933) 9-19; decreto del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV, n. 230996 del 1 luglio 1993. Oggi, il tutto è regolato dal *Regolamento della Direzione dei Servizi Sanitari*, promulgato con decreto 12 giugno 1997, n. CCLXXVII, in vigore dal 1 ottobre 1997, in *AAS Suppl.* 78 (1997) 41-68; cfr. anche decreti del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV, n. 304219 del 25 marzo 1998 e n. 321139, del 6 marzo 1999.

<sup>(85)</sup> Cfr. decreto 15 novembre 1996, n. CCLXIII in *AAS Suppl.* 67 (1996) 89-92.

<sup>(86)</sup> Cfr. legge con cui si delega al Governatore SCV la potestà legislativa per costituire un ufficio per la introduzione, esportazione e verifica delle merci, e determinarne le attribuzioni 27 dicembre 1939, n. IV, in *AAS Suppl.* 11 (1939) 18; legge delegata con

gendo tutti gli adempimenti relativi all'importazione ed all'esportazione di merci. Svolge anche un servizio come struttura incaricata delle spedizioni.

— Servizio della Floreria. Provvede all'arredamento degli ambienti destinati a fini istituzionali dello Stato e di alcuni Organismi della S. Sede, come pure gli allestimenti effettuati in occasione di Celebrazioni e Cerimonie (Basilica Vaticana, Piazza San Pietro, Aula delle Udienze, ecc); si occupa anche dell'arredamento degli appartamenti delle Personalità vaticane.

— Servizio dell'Autoparco. Ha in gestione e custodia il parco macchine a servizio dello Stato e della S. Sede.

d) *Direzione della Specola Vaticana*<sup>(87)</sup>. Struttura preesistente allo Stato della Città del Vaticano, risalente addirittura nelle sue radici, all'epoca della riforma del calendario, avviata da Gregorio XIII nel 1576. Una sua riorganizzazione è stata operata da Leone XIII il 14 marzo 1891. Opera, come struttura scientifica, nel settore della ricerca astronomica, servendosi anche di un moderno osservatorio realizzato da qualche decennio a Tucson in Arizona.

e) *Direzione degli Studi e Ricerche Archeologiche*<sup>(88)</sup>.

f) *Direzione delle Ville Pontificie*<sup>(89)</sup>. Si occupa di quanto attiene alla custodia e alla manutenzione del Palazzo Pontificio e dei giardini ad esso annessi in Castel Gandolfo. Gestisce anche una fattoria esistente nel complesso delle Ville.

cui viene costituito un ufficio per la introduzione, esportazione e verifica delle merci, e se ne determinano le attribuzioni 30 dicembre 1939, n. VI in *AAS Suppl.* 11 (1939) 20-22; *Attribuzioni e funzioni dell'Ufficio Merci dello SCV* (31 marzo 1976); decreto relativo alle attribuzioni dell'Ufficio Merci 1 aprile 1977, CXXXIV in *AAS Suppl.* 49 (1977) 9-11.

(87) Cfr. MAFFEO S., *Nove Papi, una missione. Cento anni della Specola Vaticana*, Città del Vaticano, 1991.

(88) Esiste attualmente solo sulla carta.

(89) Inizialmente denominata «Azienda autonoma delle Ville Pontificie di Castel Gandolfo ed annessi»: cfr. Regolamento 5 dicembre 1932, n. XXXIV in *AAS Suppl.* 4 (1932) 57-68; decreto con il quale è promulgato il Regolamento interno della Direzione delle Ville Pontificie 15 ottobre 1973, n. XVC, in *AAS Suppl.* 44 (1973) 25-32; decreto con il quale sono modificati l'art. 10 del decreto 15 ottobre 1973, n. XCV, e l'elenco delle proprietà della Santa Sede, annessi e dipendenze, site nei Comuni di Castel Gandolfo e di Albano Laziale 30 giugno 1984, n. LXXVI in *AAS Suppl.* 55 (1984) 53-60.

Con riferimento alle Ville Pontificie di Castel Gandolfo, mi permetto segnalare due interessanti pubblicazioni: BONOMELLI E., *I Papi in campagna*, Roma, 1953, e PETRILLO S., *Le Ville Pontificie di Castelgandolfo*, Città del Vaticano, 2000.

Non sono formalmente Direzioni, ma fanno parte della struttura del Governatorato e godono di una condizione analoga a quella delle Direzioni anche:

1) L'*Ufficio Vendita Pubblicazioni e Riproduzioni dei Musei Vaticani*<sup>(90)</sup>. Pur in una particolare relazione con la Direzione generale dei Musei, è giuridicamente distinto da essa. La sua funzione è quella di curare la realizzazione e la vendita di pubblicazioni destinate a diffondere la conoscenza dei tesori d'arte custoditi nei Musei, e di oggettistica, ispirata ai medesimi.

2) Il *Corpo di Vigilanza dello SCV*<sup>(91)</sup>. Svolge tutti i compiti istituzionali propri dei vari corpi di Polizia esistenti in uno Stato, sia a

<sup>(90)</sup> Istituito con decreto del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV n. 229691 (15 maggio 1993) e dotato di statuto e regolamento propri, riorganizzando una precedente struttura incaricata della « gestione » delle vendite di oggetti artistici e pubblicazioni derivate dai tesori custoditi nei Musei vaticani. Con decreto del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV n. 274901 (8 settembre 1997), esso è stato separato dalla Direzione Generale dei Musei, sottoposto direttamente alla Pont. Comm. SCV e dotato di statuto e regolamento nuovi. Resta, però, un certo legame con i Musei, oltre che nel nome, nel fatto che oggetto delle proprie pubblicazioni e riproduzioni sono i tesori custoditi soprattutto nei Musei vaticani e l'attività di vendita, nello SCV, si svolge quasi esclusivamente negli ambienti degli stessi Musei.

<sup>(91)</sup> Regolamento organico e di disciplina per il Corpo della Gendarmeria Pontificia 8 maggio 1933, n. XL in *AAS Suppl.* 5 (1933) 21-82; decreto con il quale si promulga il nuovo Regolamento organico e di disciplina per il Corpo della Gendarmeria Pontificia 8 dicembre 1946, n. XXXIX, Città del Vaticano 1946; decreto con il quale sono apportate variazioni ad alcune disposizioni del Regolamento organico e di disciplina per il Corpo della Gendarmeria Pontificia 30 dicembre 1953, n. LXXXIII in *AAS Suppl.* 24 (1953) 61-64; lettera del Papa Paolo VI al Prefetto del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa, Cardinale Giovanni Villot, con cui vengono disciolti i Corpi militari pontifici ad eccezione della Guardia Svizzera (14 settembre 1970) in *AAS* 62 (1970) 587-588; legge per lo scioglimento del Corpo della Gendarmeria Pontificia e per la istituzione di un Ufficio centrale di vigilanza 15 dicembre 1970, n. LXVII in *AAS Suppl.* 42 (1970) 53-55; decreto con il quale è promulgato il Regolamento per il personale dell'Ufficio centrale di vigilanza 12 febbraio 1971, n. LXIX in *AAS Suppl.* (1971) 1-9; decreto con il quale vengono apportate alcune modifiche al Regolamento per il personale dell'Ufficio centrale di vigilanza ed alla tabella allegata, sotto la lettera B, al decreto 28 novembre 1972, n. LXXXVII, 1 luglio 1975, n. CXIV in *AAS Suppl.* 47 (1975) 4-143; decreto con il quale è promulgato l'Ordinamento dell'Ufficio Centrale di Vigilanza 30 dicembre 1981, n. XXVI in *AAS Suppl.* 52 (1981) 77-100; decreto con il quale vengono apportate modifiche all'Ordinamento dell'Ufficio Centrale di Vigilanza 1 febbraio 1989, n. CXXXVI in *AAS Suppl.* 59 (1989) 65-72; legge con la quale l'Ufficio Centrale di Vigilanza è posto alle dirette dipendenze della Pontificia Commissione SCV, con la denominazione di «Corpo di Vigilanza SCV» 25 marzo 1991, in *CLXVIII* in

livello statale che municipale, compresi quelli di polizia di frontiera e di polizia giudiziaria, in ordine al controllo del territorio ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

3) La *Farmacia Vaticana*<sup>(92)</sup>. Provvede a tutto ciò che attiene al rifornimento e alla vendita ai cittadini, ai residenti, ai dipendenti vaticani e agli assistiti dal Fondo Assistenza Sanitaria (= Ente mutualistico vaticano) di prodotti farmaceutici ed affini.

Presso il Governatorato esistono anche:

— la *Commissione per il personale*, con funzione consultiva in materia di personale<sup>(93)</sup>;

— la *Commissione disciplinare*, investita dell'esame e della decisione in materia di determinati interventi disciplinari nei confronti dei dipendenti<sup>(94)</sup>;

— il *Comitato per la sicurezza*, con funzione di studio e di proposta in materia di sicurezza<sup>(95)</sup>.

---

*AAS Suppl.* 62 (1991) 9-12; decreto con il quale sono emanate disposizioni per la copertura di posti vacanti nel Corpo di Vigilanza SCV 4 ottobre 1991, n. CLXXVII in *AAS Suppl.* 62 (1991) 39-42; decreti del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV, nn. 221484 (8 luglio 1992), 229353 (4 maggio 1993), 234800 (1 dicembre 1993) [e lettera del Delegato Speciale, n. 234834 (3 dicembre 1993)], 272316 (17 luglio 1997), 318270 (2 gennaio 1999), 335702 (13 dicembre 1999).

<sup>(92)</sup> Non è una vera Direzione, ma costituisce ormai una realtà autonoma, sotto la responsabilità di un Direttore Amministrativo: cfr. decreto 14 giugno 1996, n. CCLIV in *AAS Suppl.* 77 (1996) 52-56, mentre fino ad allora era considerata parte della Direzione dei Servizi Sanitari, anche se di fatto da molto tempo agiva autonomamente.

<sup>(93)</sup> Cfr. RGPSCV, artt. 94; 12 §§ 6 e 7; 39 § 4; 77 § 2; cfr. anche decreto del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV n. 314315, del 19 ottobre 1998.

<sup>(94)</sup> Cfr. RGPSCV, artt. 95; 61; 62 § 2; 63; 64; cfr. anche Regolamento della Commissione Disciplinare dello Stato della Città del Vaticano, promulgando con decreto 11 luglio 1995, n. CCXXXVII in *AAS Suppl.* 66 (1995) 81-88, e decreto del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV n. 314315, del 19 ottobre 1998.

<sup>(95)</sup> Cfr. decreto 26 marzo 1999, n. CCCX in *AAS Suppl.* 70 (1999) 13-16; anche decreto del Card. Presidente della Pont. Comm. SCV n. 324971, del 12 maggio 1999.

**Pagina bianca**

## *II. Altri studi*

Pagina bianca

DOMINIQUE LE TOURNEAU

LE SOIN PASTORAL DES CATHOLIQUES ORIENTAUX  
EN DEHORS DE LEUR ÉGLISE DE RITE PROPRE.  
LE CAS DE L'ORDINARIAT FRANÇAIS

1. L'érection des Ordinariats latins pour les catholiques de rite oriental. *a)* Le soin pastoral des fidèles catholiques résidant dans une Église de droit propre différente de la leur. *b)* La figure juridique des Ordinariats latins pour les catholiques de rite oriental résidant en dehors de leur Église de droit propre et ne disposant pas de hiérarchie propre. — 2. L'Ordinariat pour les fidèles de rite oriental dépourvus d'Ordinaire de leur rite propre en France. *a)* La spécificité de l'Ordinariat existant en France. *b)* Le fonctionnement de l'Ordinariat.

Dans l'Église ancienne, les fidèles étaient soumis à la juridiction de l'évêque du lieu dans lequel ils vivaient, indépendamment de leur rite ou de leur langue. La question des rites ne tarda pas à se poser. Elle se compliqua du fait d'interférences politiques. La tentation de « latiniser »<sup>(1)</sup> les orientaux vivant dans les territoires de l'Église latine se fera sentir également, avec le risque subséquent de perdre ce que le concile Vatican II qualifiera de « *patrimonium universæ Christi Ecclesiæ* » (OE, n. 5). Le IV<sup>ème</sup> concile du Latran, en 1215, pousse à la création de structures pastorales non territoriales, mais rituelles, en ordonnant que les évêques des villes ou des diocèses dans lesquels vivaient mêlés *populi diversarum linguarum, habentes sub una fide varios ritus et mores*, fournissent des hommes idoines

---

(1) Cf. R. JANIN, *Les Églises orientales et les rites orientaux*, 5<sup>ème</sup> éd., Paris, 1997. Cf. aussi P. VALDRINI, *L'Æqualis dignitas des Églises d'Orient et d'Occident*, *Acta Symposii Internationalis circa Codicem Canonum Ecclesiarum Orientalium*. Kaslik, 24-29 Aprilis 1995, publié sous la direction de A. AL-AHMAR, A. KHALIFÉ, D. LE TOURNEAU, Kaslik (Liban), 1996, p. 51-68.

pour célébrer les saints offices *secundum diversitates rituum et linguarum*, tout en interdisant parallèlement la coexistence de deux évêques ou plus dans un même diocèse, *tamquam unum corpus diversa capita, quasi monstruum* <sup>(2)</sup>. Cela voulait dire que l'évêque latin possédait la pleine juridiction sur tous les fidèles, et que l'évêque grec ne se voyait reconnaître qu'un pouvoir vicaire à l'égard de l'évêque latin <sup>(3)</sup>.

L'Ordinariat pour les catholiques orientaux est une structure de l'organisation hiérarchique de l'Église qui vise à rendre des services pastoraux à des groupes de fidèles que la pastorale ordinaire de l'Église ne suffit pas à suivre comme il faut. Plusieurs raisons conduisent l'autorité de l'Église à ériger de telles structures. Nous en retiendrons trois.

En premier lieu, la *salus animarum* doit toujours être la loi suprême dans l'Église. C'est le principe que le législateur pose en point d'orgue au Code de droit canonique latin. Il est donc normal que le droit canonique cherche à protéger les intérêts légitimes des fidèles contre toute atteinte injuste, d'où qu'elle provienne <sup>(4)</sup>. C'est ainsi que la codification actuelle a élaboré une liste de droits et de devoirs fondamentaux des fidèles et des laïcs <sup>(5)</sup>, qu'elle a entrepris de garantir, bien que de façon encore trop limitée <sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> CONCILE DE LATRAN IV, 30 novembre 1215, *Constitutiones*, cap. 9 «De diversis ritibus in eadem fide».

<sup>(3)</sup> Sur la façon dont l'on s'est occupé des fidèles de rite oriental installés en Occident, voir Æ. HERMAN S.J., «Adnotationes» au décret d'érection de l'Ordinariat oriental de France, *Monitor Ecclesiasticus* 50 (1956), p. 27.

<sup>(4)</sup> Cf. P. VALDRINI, *La protection des droits dans l'Église*, Strasbourg, 1983; D. LE TOURNEAU, «La protection des droits fondamentaux des fidèles dans l'Église d'après les écrits de Pedro Lombardía», *Fidelium Iura* 6 (1996), p. 181-215.

<sup>(5)</sup> Le CCEO contient un devoir fondamental spécifique au c. 10: cf. D. LE TOURNEAU, «La peculiar obligación fundamental de los fieles del can. 10 del CCEO», *Escritos en honor a Javier Hervada, Ius Canonicum*, vol spécial, 1999, p. 303-312. Sur la notion de droits fondamentaux, voir, en particulier, P.-J. VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*, Pampelune, 1969; A. SÉRIAUX, *Droit canonique*, Paris, 1996, n. 47, p. 124-127.

<sup>(6)</sup> Cf. D. LE TOURNEAU, «Les droits et les devoirs fondamentaux des fidèles et la communion dans l'Église», dans PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Ius et vita in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici occurrente X Anniversario promulgationis Codicis Iuris Canonici diebus 19-24 aprilis 1993 in Civitate Vaticana celebrati*, Cité du Vatican, 1994, p. 367-382; ID., «Quelle protection pour les droits et les devoirs fondamentaux des fidèles dans l'Église?», *Studia*

Deuxièmement, la pleine reconnaissance de certains de ces droits fondamentaux peut requérir la constitution de structures pastorales plus appropriées que les diocèses territoriaux<sup>(7)</sup>. C'est le cas du droit fondamental aux biens spirituels du c. 213<sup>(8)</sup>. Ces biens spirituels sont avant tout la parole de Dieu et les sacrements. Administrés selon les besoins des fidèles, ils doivent permettre à ceux-ci de rechercher activement la sainteté et de répondre ainsi pleinement à leur vocation spécifique, comme d'autres normes viennent le préciser<sup>(9)</sup>. À ce droit fondamental des fidèles correspond le devoir de la hiérarchie de s'organiser de sorte que les fidèles aient facilement accès à ces biens spirituels essentiels, devoir qui incombe en tout premier lieu au successeur de Pierre, en tant que pasteur suprême de l'Église universelle<sup>(10)</sup> et aux évêques diocésains<sup>(11)</sup>. Or, «il arrive parfois que l'organisation pastorale actuelle soit insuffisante ou inadéquate et qu'elle exige l'intervention de structures pastorales spécialisées»<sup>(12)</sup>. Le droit fondamental du canon 213 est complété par le droit fondamental du canon 217 à recevoir une instruction chrétienne appropriée, dans les domaines spirituel, doctrinal, humain et apostolique<sup>(13)</sup>, le droit fondamental du canon 214 à suivre

---

*Canonica* 28 (1994), p. 59-83; H. PREE, «Esercizio della potestà e diritti dei fedeli», *Ius Ecclesiae* 11 (1999), p. 7-39.

(7) Cf. A. del PORTILLO, «Dinamicidad y funcionalidad de las estructuras pastorales», *Ius Canonicum* 9 (1969), p. 305-329; J. SANCHIS, «La Estructuración jurídica de la pastoral especializada (Precedentes, fundamento e instituciones)», *Excerpta e dissertationibus in Iure Canonico* VI (1988), p. 105-164, en particulier p. 133-137.

(8) Cf. c. 16 du *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*. Cf. J. SANCHIS, «Il diritto fondamentale dei fedeli ai Sacramenti e la realizzazione di peculiari attività pastorali», *Monitor Ecclesiasticus* 115 (1990), p. 190-203; P. MONETA, «Il diritto ai sacramenti dell'iniziazione cristiana», *ibid.*, p. 613-626; J. FLADER, «The Right of the Faithful to the Spiritual Goods of the Church: Reflexions on Canon 213», *Apollinaris* 65 (1992), p. 375-398; C. SOLER, «El derecho fundamental a la palabra y los contenidos de la predicación», *Fidelium Iura* 2 (1992), p. 305-331; T. RINCON-PEREZ, *Relaciones de justicia y ámbitos de libertad en la Iglesia. Nuevos perfiles de la ley canónica*, Pampelune, 1997, p. 91-125.

(9) Cf., par exemple, les c. 387, 528 § 2, 767 § 2-4, 771 § 1, 777, 986 § 1 du CJC, auxquels correspondent, dans le CCEO, les c. 197, 289 § 2, 614 § 2 et 735.

(10) Cf. CJC, c. 331; CCEO, c. 43.

(11) Cf. CJC, c. 383 § 1; CCEO, c. 192 § 1 pour l'évêque éparchial.

(12) A. del PORTILLO, *Fidèles et laïcs dans l'Église. Fondement de leurs statuts juridiques respectifs*, Paris, 1980, p. 73.

(13) Cf. CCEO, c. 20; D. CENALMOR, «Commentaire au c. 217», *Comentario exe-*

une spiritualité propre pourvu qu'elle soit conforme à la doctrine que l'Église professe<sup>(14)</sup>, et à suivre un rite propre<sup>(15)</sup> individuellement ou collectivement. Précisément, l'exercice de ce droit au rite propre exige que les structures appropriées soient érigées pour que les fidèles de différents rites ne soient pas délaissés, ce que le canon 383 § 2 pose comme principe général. Le devoir-droit fondamental du canon 211 à l'apostolat personnel et du canon 215 à l'apostolat associé sont aussi à mettre en rapport avec le canon 213.

La troisième raison à l'érection de structures pastorales nouvelles est la conception de l'autorité dans l'Église comme *diakonia*. La constitution *Lumen gentium* a indéniablement mis l'accent sur cette notion, qui apparaît comme absolument centrale dans la vie de l'Église. La mission que le Christ a confiée aux pasteurs est « un véritable service: dans la Sainte Écriture, il est appelé expressément "diakonia" ou ministère » (n. 24). C'est pourquoi, les ministres « qui disposent du pouvoir sacré, sont au service de leurs frères pour que tous ceux qui appartiennent au peuple de Dieu [...] parviennent au salut, dans leur effort commun, libre et ordonné, vers une même fin » (n. 18). C'est ainsi que le canon 394 § 1<sup>(16)</sup> établit que l'évêque doit favoriser les différentes formes d'apostolat et en assurer la coordination tout en respectant leur caractère propre. En ce sens, les principes de révision du Code de 1917 évoquaient l'utilité et même la nécessité de constituer des structures juridictionnelles personnelles afin de réaliser des activités pastorales spécialisées. La présence

*gético al Código de Derecho Canónico*, sous la dir. de A. MARZOA, J. MIRAS et R. RODRIGUEZ-OCAÑA, Pampelune, 1996, vol. II, p. 123.

<sup>(14)</sup> Cf. CCEO, c. 17; F. X. de AYALA, « O direito a uma espiritualidade propria », *Liber amicorum Monseigneur Onclin*, Gembloux, 1976; E. MOLANO, « El derecho de los laicos a seguir la propia forma de vida espiritual », *Ius Canonicum* 26 (1986), p. 515-530; J. I. ARRIETA, « Formation et spiritualité des laïcs », *L'Année Canonique* 29 (1985-1986), p. 167-182.

<sup>(15)</sup> Cf. M. BROGI, O.F.M., « Il diritto all'osservanza del proprio rito (CIC can. 214) », *Antonianum* 68 (1993), p. 108-119; D. CENALMOR, « Commentaire au c. 214 », *Comentario exegético...*, o.c., vol. I, p. 100-103. Le bien spirituel des fidèles autorise à moduler l'exercice de ce droit, la législation leur permettant de recevoir la communion dans n'importe quel rite catholique (c. 923 CJC, sans équivalent dans le CCEO) ou de se confesser avec tout prêtre légitimement approuvé, même d'un autre rite (c. 991 CJC, sans équivalent dans le CCEO). Le devoir-droit fondamental du c. 211 à l'apostolat personnel et du c. 215 à l'apostolat associé sont aussi à mettre en rapport avec le c. 213.

<sup>(16)</sup> CCEO, c. 203 § 1.

de différentes juridictions sur un même territoire peut certes donner lieu à des conflits. Mais des dispositions seront prises pour coordonner les relations de ces entités personnelles avec les ordinaires des lieux. Le législateur a eu d'ailleurs recours dans certains cas à la technique juridique de la juridiction cumulative et de la juridiction juxtaposée ou mixte.

Les principes évoqués ci-dessus ont, en fait et de fait, inspiré le législateur depuis longtemps, quand il a entendu répondre à des besoins pastoraux particuliers qui apparaissaient au sein de l'Église en créant de nouvelles structures pastorales à caractère hiérarchique, des circonscriptions ecclésiastiques<sup>(17)</sup>. Dès 1915, en effet, le Siège apostolique érige un Ordinaire pour les militaires en Italie<sup>(18)</sup>. Ce cadre juridique est étendu à d'autres pays par l'érection de Vicariats aux Armées<sup>(19)</sup>, devenus ensuite Ordinariats aux Armées ou militaires<sup>(20)</sup>. La Mission de France<sup>(21)</sup> est venue assurer une distribution de clergé spécialisé à des diocèses français pauvres en prêtres. Le concile Vatican II a souhaité la création de « séminaires internationaux, diocèses particuliers, prélatures personnelles et autres institutions », pour réaliser « une répartition adaptée des prêtres, mais en-

(17) Sur cette notion, cf. J. I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milan, 1997, p. 345 ss. L'auteur souligne que la distinction entre les différentes structures hiérarchiques de l'Église ne doit pas être établie à partir de la notion d'Église particulière, qui est un concept théologique, mais à partir de celle de *portio Populi Dei*.

(18) A.A.S. 7 (1915), p. 287. Un Vicariat aux Armées avait déjà été érigé au Chili cinq ans plus tôt: cf. A.A.S. 2 (1910), p. 501-503.

(19) PIE XII, instr. *Sollemne semper*, 23 avril 1951, A.A.S. 43 (1951), p. 562-565.

(20) JEAN PAUL II, const. ap. *Spirituali militum curæ*, 21 avril 1986, A.A.S. 78 (1986), p. 481-486. Cf. A. VIANA, *Territorialidad y personalidad en la organizacin eclesiástica. El caso de los Ordinariatos militares*, Pampelune, 1992; D. LE TOURNEAU, « La juridiction cumulative de l'Ordinariat aux Armées », *Revue de Droit Canonique* 37 (1987), p. 171-214; ID., « La nouvelle organisation de l'Ordinariat aux Armées », *Studia Canonica* 21 (1987), p. 37-66; J. I. ARRIETA, « El Ordinariato castrense (notas en torno a la constitución apostólica *Spirituali militum curæ*) », *Ius Canonicum* 26 (1986), p. 731-748; E. BAURA, « L'ufficio di Ordinario militare. Profili giuridici », *Ius Ecclesiae* 4 (1992), p. 385-418; J.-P. SCHOUPE, « Les Ordinariats aux Armées dans la Constitution Apostolique "*Spirituali militum curæ*" », *Ephemerides Theologicae Lovanienses* LXIV/1 (1988), p. 173-190. La législation particulière des Ordinariats militaires a été publiée et commentée par E. BAURA, *Legislazione sugli Ordinariati castrensi*, Milan, 1992.

(21) Cf. D. LE TOURNEAU, « La Mission de France: passé, présent et avenir de son statut juridique », *Studia Canonica* 24 (1990), p. 357-382; P. VALDRINI, « La nouvelle loi propre de la Mission de France: quelques aspects canoniques », *L'Année Canonique* 31 (1988), p. 269-289.

core des activités pastorales particulières pour les différents milieux sociaux à l'échelle d'une région, d'une nation ou du monde entier» (PO, n. 10). Ce qui donnera lieu à l'émergence d'une nouvelle circonscription ecclésiastique, la prélatrice personnelle, dont le CJC 83 précise la loi-cadre<sup>(22)</sup> et dont les traits définissent clairement une «structure hiérarchique, au nombre des circonscriptions ecclésiastiques de type personnel»<sup>(23)</sup>. La pastorale des migrants a fait elle aussi l'objet d'une prise en compte spécifique<sup>(24)</sup>, ainsi que celle des gens de la mer<sup>(25)</sup>.

Pour en venir aux fidèles catholiques de la diaspora appartenant à l'un des cinq rites orientaux, le respect de la *salus animarum* a consisté soit à créer une hiérarchie propre, sous forme d'Ordinariats orientaux<sup>(26)</sup>, d'exarcats apostoliques ou d'éparchies, voire de visi-

(22) Cf. c. 294-297; G. LO CASTRO, *Les Prélatures personnelles. Aspects juridiques*, Beauvechain-Paris, 1993; A. de FUENMAYOR, *Escritos sobre Prelaturas personales*, Pampe-lune, 1990; D. LE TOURNEAU, «Les prélatures personnelles dans la pastorale de Vatican II», *L'Année Canonique* 28 (1984), p. 197-219; Id., «Les prélatures personnelles vues par la doctrine», *Revue des Sciences Religieuses* 60 (1986), p. 235-260.

(23) Cf. une note de la Secrétairerie d'État sur la nature canonique des prélatures personnelles publiée à l'occasion de l'octroi à la Prélature de l'Opus Dei en France du statut d'association du type des associations diocésaines en droit civil français: cf. D. LE TOURNEAU, «Le statut de la Prélature de l'Opus Dei en droit civil français», *L'Année Canonique* 41 (1999), p. 229-252; cf. G. LO CASTRO, «Le prelature personali nell'esperienza giuridica e nel dibattito dottrinale dell'ultimo decennio», *Il Diritto Ecclesiastico* (1999), p. 111-148.

(24) PIE XII, const. ap. *Exsul familia*, 1er août 1952, A.A.S. 44 (1952), p. 649-704. Cf. V. DE PAOLIS, «Migrazione e Chiesa: Principali documenti», *On the Move* 33 (1981), p. 26-34; A. SOBZAK, «Las parroquias para los emigrantes en el derecho canónico latino», *Ius Canonicum* 34 (1994), p. 227-278; A. VIANA, «La organización de los apostolados especializados como desarrollo del derecho constitucional canónico», *Das Konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für Kanonisches Recht*, St. Ottilien, 1989, p. 182-188.

(25) Les premiers règlements de l'*Apostolatus Maris Internationale Concilium* sont approuvés par Pie XI en 1922. La const. ap. *Exsul Familia* sur les migrants fit l'objet d'une application au monde de la mer: *Norme et Facultates*, et *Leges Apostolatus Maris* données respectivement en 1954 et en 1957 par la congrégation Consistoriale. Cette pastorale a été réorganisée par le motu proprio *Stella Maris*, du 31 janvier 1997 (A.A.S. 89 [1997], p. 209-216): cf. le commentaire d'A. S. SÁNCHEZ-GIL dans *Ius Ecclesiae* 9 (1997), p. 789-800.

(26) Nous avons relevé trois cas dans lesquels des Ordinariats ont été d'abord transformés en exarchat apostolique avant de devenir un siège épiscopal: l'Ordinariat de Philadelphie (28 mai 1913), devenu le diocèse de Philadelphie des Ukrainiens (10 juillet 1958); Winnipeg des Ukrainiens qui a été successivement Ordinariat du Canada

teurs apostoliques<sup>(27)</sup> ou d'évêques recevant la charge pastorale de certains émigrés<sup>(28)</sup>, soit à ériger un Ordinariat relevant de la hiérarchie latine pour les fidèles orientaux résidant dans un pays de rite latin. C'est cette dernière circonscription ecclésiastique que nous nous proposons d'étudier. Nous le ferons en deux temps: d'abord, en traçant le cadre juridique général des Ordinariats latins pour les fidèles de rite oriental (I), et en décrivant ensuite les caractères spécifiques de l'Ordinariat qui a été érigé en France (II).

### 1. *L'érection des Ordinariats latins pour les catholiques de rite oriental.*

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut savoir comment les fidèles catholiques qui vont s'installer en dehors de leur Église de droit propre sont pris en charge au point de vue spirituel et pastoral par la hiérarchie, en précisant les problèmes qui se posent (A). Cela nous permettra de mieux comprendre les raisons qui ont conduit le Saint-Siège à ériger des Ordinariats latins pour les fidèles de rite oriental, qu'il conviendra alors de situer par rapport aux autres circon-

---

(15 juillet 1912), exarchat apostolique du Canada Central (3 mars 1948) et exarchat apostolique du Manitoba (10 mars 1951). Quant à l'Ordinariat de l'Érythrée (4 juillet 1930), il est devenu l'exarchat apostolique d'Asmara (31 octobre 1951) puis le diocèse d'Asmara (20 février 1961), en Éthiopie.

<sup>(27)</sup> Le pontife romain envoie parfois des visiteurs apostoliques à des régions déterminées, dans des circonstances extraordinaires, avec une mission et pour une durée plus ou moins limitées. Certains visiteurs apostoliques ont reçu une véritable juridiction, pour apporter une assistance spirituelle complémentaire à des réfugiés, tel le visiteur apostolique avec juridiction personnelle pour les fidèles provenant des diocèses polonais de Gdansk et de Warmia (sacrée Congrégation consistoriale, décret du 21 mars 1964; Congrégation pour les évêques, décret du 11 mars 1975). Des visiteurs ont été envoyés par la congrégation pour les Églises orientales auprès des catholiques bulgares, biélorusses et russes de rite byzantin dispersés dans le monde (cf. M. BROGI, O.F.M., « Le chiese sui iuris nel Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium », *Revista Española de Derecho Canónico* 48 [1991], p. 536-539). Cf. JEAN PAUL II, const. ap. *Pastor Bonus*, art. 59.

<sup>(28)</sup> J. L. GUTIERREZ, « Las dimensiones particulares de la Iglesia », *Iglesia universal e Iglesia particular*, Pampelune, Eunsa, 1989, p. 268-269 cite la nomination, de 1982 à 1984, d'un évêque « ad pastorem curam Catholicorum Slovachorum in exteris regionibus degentium deputatum », d'un autre pour les Tchèques dans la même situation, d'un troisième « Incaricato dell'assistenza spirituale dei cattolici ungheresi residenti all'estero », un autre enfin avec « l'ufficio di Incaricato dell'assistenza spirituale dei cattolici lituani residenti all'estero ».

scriptions ecclésiastiques, avant d'en examiner les caractéristiques propres, à partir des normes disponibles, sachant que seuls trois décrets d'érection ont été publiés dans les *Acta Apostolicæ Sedis*, dont celui de l'Ordinariat pour la France, qui sera étudié plus en détail ensuite (B).

- a) *Le soin pastoral des fidèles catholiques résidant dans une Église de droit propre différente de la leur.*

La solution apportée à cette question n'est pas uniforme<sup>(29)</sup>. Nous trouvons dans certains cas des fidèles d'un rite oriental qui, n'ayant pas de hiérarchie de leur Église, sont confiés au soin pastoral d'un évêque éparchial, et ce non seulement dans les territoires des Églises orientales mais aussi dans les pays de rite latin. Le canon 193 § 1 du *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* établit que «l'évêque éparchial, aux soins duquel sont confiés les fidèles chrétiens d'une autre Église de droit propre, est tenu par une grave obligation de veiller en tout à ce que ces fidèles conservent le rite de leur propre Église, le pratiquent et l'observent autant qu'ils le peuvent et qu'ils favorisent les relations avec l'autorité supérieure de cette Église». Cette norme ne concerne directement que les évêques éparchiaux, à l'exclusion des évêques diocésains de l'Église latine. Ils étaient bien mentionnés dans le premier schéma de ce canon<sup>(30)</sup>, afin de tenir compte de la crainte que les catholiques orientaux de la diaspora puissent « aussitôt que possible être incorporés aux paroisses latines, et donc perdre tout contact avec leur Église propre d'origine »<sup>(31)</sup>. Si, à dessein, les évêques latins ne figurent plus dans le texte définitif du canon 193 § 1<sup>(32)</sup>, cependant, du fait que ce canon

<sup>(29)</sup> Cf. J. ABBASS, « Canonical Dispositions for the Care of Eastern Catholic outside their Territory », *Periodica* 86 (1997), p. 321-362. L'auteur fait le point de la question, mais, étrangement, ne parle pas des Ordinariats latins pour les fidèles orientaux.

<sup>(30)</sup> « L'évêque éparchial *etiam Ecclesie latinæ...* », cf. *Nuntia* 24-25 (1987), p. 35 (c'était alors le c. 191 § 1); J. ABBASS, « Le "ultime modifiché" al Codice di Diritto Canonico Orientale », dans K. BHARANIKULANGARA ed., *Il Diritto Canonico Orientale nell'ordinamento ecclesiale*, Cité du Vatican, 1995, p. 226-230. Ce premier paragraphe du canon a pour source le c. 14 du motu proprio *Cleri sanctitati*.

<sup>(31)</sup> Cf. I. ZUZEK, « Canons concerning the Authority of Patriarchs over the Faithful of their own Rite who Live outside the Limits of Patriarcal Territory », *Nuntia* 6 (1978), p. 27.

<sup>(32)</sup> Le canon perd beaucoup de sa force, car les orientaux sont beaucoup plus nombreux dans les diocèses latins que les latins dans les éparchies orientales (cf. M.

cite « les fidèles chrétiens d'une autre Église de droit propre », il se réfère aussi aux fidèles de l'Église de rite latin confiés au soin pastoral de l'évêque éparchial. Il arrive, en effet, que des fidèles de rite latin soient sous la juridiction exclusive d'un hiérarque oriental, qui se trouve être l'Ordinaire de fidèles de plusieurs Églises de droit propre. Ce n'est certes pas très fréquent, mais c'est quand même le cas, par exemple, en Italie, des évêques byzantins des Italo-Albanais de Lungro et de Piana des Albanais, en Éthiopie, de l'archevêque alexandrin des Éthiopiens d'Addis-Abeba et de l'évêque alexandrin des Éthiopiens d'Adigrat, en Érythrée de la hiérarchie alexandrine, en Inde de huit des neuf éparchies de l'Église syro-malabare existant en dehors de l'État du Kerala; ou encore, mais cette fois entre deux Églises de rite propre, au Liban des coptes catholiques, confiés au soin pastoral de la hiérarchie maronite<sup>(33)</sup>.

Le second paragraphe du canon 193 du CCEO explicite le rôle que l'évêque éparchial remplit à l'égard de ces fidèles: « L'évêque éparchial pourvoit (*provideat*) un syncelle constitué pour le soin de ces chrétiens »<sup>(34)</sup>. L'évêque éparchial (ou diocésain) peut, s'il le juge opportun, demander au Siège apostolique que le vicaire épiscopal soit revêtu du caractère épiscopal, même si cette précision du décret *Christus Dominus*, n. 23, 3<sup>o</sup> n'a pas été reprise dans ce canon<sup>(35)</sup>. Une norme similaire figure logiquement au canon 383 § 2 CJC, qui fait obligation à l'évêque diocésain de pourvoir aux besoins spirituels des fidèles d'un autre rite présents sur le territoire de son diocèse, en constituant à cet effet des prêtres ou des paroisses, ou même un vicaire épiscopal. Prescription qui se retrouve dans les normes relatives à la curie diocésaine et, plus concrètement, en son article 1<sup>er</sup> sur « Les vicaires généraux et épiscopaux ». Le canon 476 CJC pose en effet le principe selon lequel, lorsque le bon gouvernement du diocèse le requiert, l'évêque diocésain peut nommer un vicaire épiscopal pour les fidèles d'un même rite, vicaire épiscopal qui

---

BROGI, « Il nuovo Codice orientale e la Chiesa latina », *Antonianum* 66 [1991], p. 60). Cf. J. ABBASS, O.F.M. Conv., *Two Codes in Comparison*, Rome, 1997, p. 285.

<sup>(33)</sup> Cf. M. BROGI, « Cura pastorale di fedeli di altre Chiese "sui iuris" », *Revista Española de Derecho Canónico* 53 (1996), p. 114-131, concrètement p. 120.

<sup>(34)</sup> Norme qui a sa source dans le n. 23, 3<sup>o</sup> du décret *Christus Dominus*, cité précédemment (I. A).

<sup>(35)</sup> Ni au canon 383 § 2 du CJC. Sur cette question, voir M. BROGI, « Cura pastorale... », *a.c.*

possède « le même pouvoir ordinaire qui revient au vicaire général de par le droit universel, conformément aux canons suivants ». Le législateur reprend cette même prescription, cette fois-ci pour la paroisse, en précisant que, « là où c'est utile, seront constituées des paroisses personnelles, déterminées par le rite, la langue <sup>(36)</sup>, la nationalité des fidèles d'un territoire, et encore pour tout autre motif » <sup>(37)</sup>, constitution qui ne requiert plus d'indult apostolique prévu par le canon 216 § 4 du CJC de 1917. C'est à l'évêque diocésain qu'il revient, après avoir entendu son conseil presbytéral, selon le canon 515 § 2, d'ériger la paroisse personnelle en raison du rite <sup>(38)</sup>.

Même si ces différents canons sont muets sur le sujet, il est important qu'avant de désigner un prêtre ou un vicaire épiscopal pour les fidèles d'une Église de droit propre résidant dans son diocèse, l'évêque diocésain latin prenne langue avec leur hiérarchie propre, en particulier avec leur patriarche <sup>(39)</sup>. Le pasteur ainsi assigné aux fidèles de rite oriental peut, bien entendu, appartenir à un autre rite et à une autre Église de droit propre, pourvu qu'il soit à même d'assurer l'assistance spirituelle voulue et que l'évêque intéressé ait demandé au Siège apostolique de lui accorder l'indult de bi-ritualisme. Quelles seront la nature et l'extension de cette assistance spirituelle? Sans doute dépendront-elles des circonstances concrètes. Mais les normes en vigueur pour la pastorale des migrants peuvent servir de modèle, *congrua congruis referendo*, puisqu'elles mentionnent explicitement les différences rituelles <sup>(40)</sup>. La situation des catholiques de rite oriental ne peut pas comme telle être traitée de façon identique.

Le nonce aux États-Unis écrit en 1982, donc avant la promulgation du CCEO, que « en l'absence d'une telle désignation officielle par l'Ordinaire de rite oriental le Saint-Siège a décidé que ces fidèles de rite oriental, pour les mêmes objectifs, soient soumis au pasteur

<sup>(36)</sup> Cf. un exemple concret dans J. GARCIA DE CARDENAS, « La libertad de adscripción a las parroquias lingüísticas en los Estados Unidos en el s. XIX », *Annales Theologici* 7 (1993), p. 129-155.

<sup>(37)</sup> C. 518 CJC; cf. c. 280 § 1 CCEO.

<sup>(38)</sup> Cf. A. S. SANCHEZ-GIL, « Commentaire au c. 518 », *Comentario exegetico...*, o.c., vol. II, p. 1220-1224; G. SARZI-SARTORI, « La parrocchia personale nell'attuale disciplina della Chiesa », *Quaderni di Diritto Ecclesiale* 2 (1989), p. 165-173.

<sup>(39)</sup> Cf. M. BROGI, O.F.M., « I cattolici orientali nel Codex Iuris Canonici », *Antoniano* 58 (1983), p. 237.

<sup>(40)</sup> Cf. S. C. pro Episcopis, « Instructio de pastorali migratorum cura », 22 août 1969, *A.A.S.* 61 (1969), p. 614-643, concrètement le n. 31 § 3, p. 630.

local latin. Dans ce dernier cas, ce n'est pas l'Ordinaire de rite latin mais le hiérarque de rite oriental qui demeure l'unique Ordinaire local de ces fidèles»<sup>(41)</sup>. Cette affirmation pourtant claire ne sera pas reprise dans le *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* puisque, au contraire, le canon 916 § 5 affirme, comme nous le verrons, que c'est le «hiérarque du lieu d'une autre Église de droit propre, y compris de l'Église latine», qui est leur hiérarque propre. Ceci est à mettre en rapport avec le canon 38 CCEO, aux termes duquel «même s'ils sont confiés — *commissi* — au soin d'un hiérarque ou d'un curé d'une autre Église de droit propre, les fidèles chrétiens des Églises orientales restent cependant inscrits à leur Église de droit propre». Cette norme, qui reprend le canon 14 du motu proprio *Cleri sanctitati*<sup>(42)</sup>, est complétée par le canon 112 § 2 CJC: «L'usage même prolongé de recevoir les sacrements selon le rite d'une Église rituelle autonome n'entraîne pas l'inscription à cette Église». Le passage à une autre Église de droit propre ne peut être que volontaire<sup>(43)</sup>.

Il faut cependant relever une différence notable entre la rédaction du canon 38 CCEO et celle du canon 14 de *CS*. Selon ce dernier, les fidèles de rite oriental dont il est question ici étaient *subjecti* à la hiérarchie locale, alors que la rédaction du Code les dit *commissi*<sup>(44)</sup>. Or, la *commissio* exclue une véritable *subjectio* des fidèles à la hiérarchie locale, et maintient la soumission à l'autorité du patriarche, qui peut exercer ainsi sa juridiction en dehors de son territoire patriarcal. Ceci serait contraire à la tradition orientale vécue depuis les origines, selon laquelle «sollemne est in canonibus antiquis et in traditione Ecclesiae Orientalis quoque, Patriarchas et Episcopos nil posse extra limites proprii territorii in suis Ritus fideles

(41) Lettre du nonce au président de la *National Conference of Catholic Bishops* des États-Unis, le 24 juin 1982, texte cité par John D. FARIS, *Eastern Catholic Churches: Constitution and Governance*, New York, 1992, p. 445-446, dont nous nous inspirons dans ce passage.

(42) PIE XII, motu proprio *Cleri sanctitati*, du 2 juin 1957, sur les rites orientaux et le droit des personnes: «Fideles ritus orientalis, Hierarchæ vel parochi diversi ritus legitimæ subjecti, proprio ritui permanent adscripti» (cf. I. ZUZEK, *Understanding the Eastern Code*, Rome, 1997, p. 44-45).

(43) Cf. A. de FUENMAYOR, «Comentario al can. 112», *Comentario exegético...*, o.c., vol. I, p. 767-771; M. BROGI, O.F.M., «I cattolici...», a.c., p. 218-243; D. SALACHAS, «L'appartenanza giuridica del fedeli a una Chiesa orientale sui iuris o alla Chiesa latina», *Periodica* 83 (1994), p. 19-55, en particulier p. 48-52.

(44) Voir également le c. 193 § 1 CCEO.

sibi tamen non subditos »<sup>(45)</sup>. Cependant, malgré l'emploi de *commissi* au lieu de *subjecti*, il est clair que le fidèle de rite oriental qui réside en dehors du territoire de son Église de droit propre se place de ce fait sous la juridiction de l'évêque de son domicile, selon le canon 916 § 5 CCEO. C'est d'ailleurs ce que le pape Léon XIII avait déclaré à propos de la discipline des orientaux à conserver et à protéger: « Quicumque orientalis, extra patriarchale territorium commorans, sub administratione sit cleri latini, ritui tamen suo permanebit adscriptus; ita ut, nihil diuturnitate aliave causa ulla suffragante, recidat in dittonem Patriarchæ, simul ac in ejus territorium revenerit »<sup>(46)</sup>. Par conséquent, tant qu'il demeure en dehors du territoire de son Église de droit propre, le fidèle oriental est soustrait à la juridiction du patriarche, qu'il retrouvera à son retour dans son Église de droit propre.

Cette disposition évite toute double juridiction. Mais il est bien souligné que le fidèle de rite oriental demeure *adscriptus* à son Église de droit propre (c. 38 CCEO). Or, si le rite se définit par « le patrimoine liturgique, théologique, spirituel et disciplinaire, distinct de la culture et des circonstances historiques des peuples » (c. 28 § 1 CCEO)<sup>(47)</sup>, il n'est pas nécessaire que tous ces éléments se retrouvent ensemble dans la personne de chaque fidèle: il peut continuer à vivre de son patrimoine liturgique, théologique et spirituel, sans pour autant être soumis à la hiérarchie — élément disciplinaire — de son Église de droit propre<sup>(48)</sup>. En effet, même s'il est souhaitable, pour des raisons évidentes, que les fidèles d'un rite donné soient gouvernés par des pasteurs du même rite, il n'est pas absolument nécessaire que le rite suive automatiquement la juridiction, car, autrement, « il s'en suivrait souvent une confusion au détriment de l'ordre et de la paix des consciences »<sup>(49)</sup>. Ceci étant, le fidèle a un droit à son rite

<sup>(45)</sup> A. COUSSA, *Epitome Prælectionis de Jure Ecclesiastico Orientali*, Grottaferata, 1948, vol. I, p. 229-230, n. 210, cité par C. PUJOL, S.J., « Condicio fidelis orientalis ritus extra suum territorium », *Periodica* 73 (1984), p. 503-504.

<sup>(46)</sup> Cf. LÉON XIII, litt. ap. *Orientalium dignitas*, n. IX, 1894, *Acta*, vol. 14, Rome, 1895, p. 358-370.

<sup>(47)</sup> Cf. CONCILE VATICAN II, const. dogm. *Lumen gentium*, n. 23 « Cura »; décr. *Orientalium Ecclesiarum*, n. 3; décr. *Unitatis redintegratio*, n. 15 « Ditissimum » et n. 17; cf. aussi E. HERMAN, S.J., « De "Ritu" in Jure Canonico », *Orientalia Christiana*, vol. 32, n. 89, 1933, p. 96-158.

<sup>(48)</sup> Cf. les remarques détaillées sur ce sujet de C. PUJOL, S.J., « Condicio fidelis... », *a.c.*, p. 489-504.

<sup>(49)</sup> A. COUSSA, *Epitome Prælectionis...*, *o.c.*, n. 10, cité par C. PUJOL, S.J., « Dis-

propre, comme évoqué en introduction à ces pages, droit qu'affirment et le canon 214 CJC et le canon 17 CCEO, avec cette particularité que, vu le risque que la minorité de fidèles orientaux encourt dans les territoires de rite latin, le code oriental prévoit de sanctionner qui voudrait amener un fidèle catholique oriental à changer d'Église de droit propre: «Celui qui, inscrit à n'importe quelle Église de droit propre, aussi à l'Église latine, et exerçant un office, un ministère ou une autre charge dans l'Église, a osé inciter de quelque manière que ce soit un fidèle chrétien quelconque à passer à une autre Église de droit propre contre le c. 31<sup>(50)</sup>, sera puni d'une peine adéquate» (c. 1465). La peine prévue est, en définitive, indéterminée, après des hésitations de la commission codificatrice, qui avait commencé par prévoir une peine de suspense ou d'excommunication mineure d'un mois<sup>(51)</sup>. Autrement dit, la juridiction est territoriale, mais le rite est personnel.

Les principes que nous venons d'énoncer ont reçu une application au canon 916 CCEO, aux termes duquel les fidèles orientaux se trouvent dans les différentes situations suivantes: 1<sup>o</sup>) Les fidèles qui ont un évêque éparchial ou un exarque de leur Église de droit propre sont soumis au pouvoir de juridiction de ce hiérarque. 2<sup>o</sup>) Les fidèles qui résident sur le territoire de leur Église patriarcale mais sans qu'un exarque ait été constitué pour eux ont le patriarche pour évêque éparchial, conformément au canon 101. 3<sup>o</sup>) Les fidèles d'une Église patriarcale qui résident en dehors du territoire de celle-ci et n'ont pas de hiérarchie propre, peuvent se voir assigner un hiérarque par le Siège apostolique, ou par le patriarche avec l'accord du Siège apostolique<sup>(52)</sup>. 4<sup>o</sup>) Les fidèles qui appartiennent à une Église métro-

---

tinctio inter "ritum" et "iurisdictionem" », *Periodica* 70 (1981), p. 193-219 (la citation est à la p. 217).

<sup>(50)</sup> C. 31 CCEO: «Personne n'osera induire d'aucune manière un fidèle chrétien à passer à une autre Église de droit propre.»

<sup>(51)</sup> Cf. *Nuntia* 4 (1977), p. 95-96; 12 (1981), p. 73-74; 20 (1985), p. 56-57.

<sup>(52)</sup> Par exemple, les évêques ukrainiens du Canada se sont vus confier le soin pastoral des paroisses hongroises (de rite byzantin) et des fidèles ruthènes (cf. Victor J. POSPISHIL, *Eastern Catholic Church Law*, New York, 1993, p. 166-167). Cette disposition reprend le c. 22 § 3 du motu proprio *Cleri sanctitati*, de Pie XII: «Extra territorium proprii ritus, deficiente hujus ritus Hierarcha, habendus est tamquam proprius, quem designaverit Sedes Apostolica, firmo præscripto can. 260 § 1, n. 2, d», prescription qui est la suivante: «[Patriarchæ jus est et officium] si ita ferat jus particulare, Hierarcham pro suis fidelibus extra patriarchatum commorantibus designare, dummodo eo-

politaine autonome ou à une autre Église et n'ont pas de hiérarchie propre peuvent être confiés par le Siège apostolique au soin pastoral d'un hiérarque. 5<sup>o</sup>) Les fidèles dépourvus de hiérarchie propre, résidant en dehors du territoire de leur Église patriarcale et qui n'ont pas été confiés au hiérarque d'une autre Église, ont le hiérarque latin pour hiérarque propre<sup>(53)</sup>.

C'est cette dernière situation qui retient plus particulièrement notre attention, puisque la solution apportée au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle au problème de la *cura animarum* de ce groupe de fidèles a revêtu la forme de l'Ordinariat, dont les caractéristiques se sont précisées progressivement.

b) *La figure juridique des Ordinariats latins pour les catholiques de rite oriental résidant en dehors de leur Église de droit propre et ne disposant pas de hiérarchie propre.*

Huit circonscriptions ecclésiastiques répondent de nos jours à cette nature juridique: un Ordinariat pour les catholiques de rite arménien résidant en Grèce<sup>(54)</sup>, un Ordinariat pour les catholiques de rite arménien résidant en Roumanie<sup>(55)</sup>, un Ordinariat pour les fidèles de rite byzantin en Autriche<sup>(56)</sup>, un Ordinariat pour les fidèles de rite oriental dépourvus d'Ordinaire de leur rite propre au Brésil<sup>(57)</sup>, en France<sup>(58)</sup>, en Argentine<sup>(59)</sup>, en Pologne<sup>(60)</sup>, l'Ordinariat pour les Arméniens catholiques de l'Europe de l'Est<sup>(61)</sup>, ce dernier

---

rundem fidelium cura, jure particulari, Patriarchæ commissa sit et Sedis Apostolicæ consensum obtinerit.»

(53) Le pouvoir de juridiction du patriarche et des synodes s'exerce à l'intérieur du territoire de l'Église patriarcale, compte tenu de ce que le c. 916 § 5 établit (cf. CCEO, c. 147; cf. É. EID, « Conformation du Code des Canons des Églises Orientales », *Acta Symposii Internationalis...*, o.c., p. 81-83).

(54) Créé le 21 décembre 1925.

(55) Créé le 5 juin 1930.

(56) Créé le 3 octobre 1945 et le 13 juin 1956. Cf. M. LANDAU, « Der Erzbischof von Wien als "Ordinarius für die Gläubigen des byzantinischen Ritus in Österreich". Kirchenrechtliche Implikationen », *Österreichische Archiv für kirchenrecht* 43 (1994), p. 155-182.

(57) Créé le 14 novembre 1951, cf. *A.A.S.* 44 (1952), p. 382-383.

(58) Créé le 27 juillet 1954, cf. *A.A.S.* 47 (1955), p. 612-613.

(59) Créé le 19 février 1959, cf. *A.A.S.* 54 (1962), p. 49-50.

(60) Créé le 16 janvier 1991. Il s'agissait précédemment de l'Ordinariat pour les fidèles de rite grec-catholique et de rite arménien, créé le 18 septembre 1981.

(61) Créé le 13 juillet 1991, avec siège à Ghiumri, en Arménie.

étant «pleinement assimilable à un exarchat (ou vicariat) apostolique»<sup>(62)</sup>.

En effet, la circonscription ecclésiastique qu'est l'Ordinariat pour les fidèles de rite oriental est l'équivalent dans les Églises orientales du vicariat apostolique et de la préfecture apostolique de l'Église latine. On a pensé y voir une évolution de l'exarchat apostolique, qui aurait été créé pour la première fois à l'aube du XX<sup>ème</sup> siècle pour s'occuper des Ruthènes vivant au Canada. En réalité, cet exarchat, destiné de fait aux Ukrainiens, a été érigé en 1948, après avoir d'abord été l'Ordinariat du Canada, créé précisément le 15 juillet 1912. Il avait été érigé par Pie X à la demande des évêques du lieu, conscients de ne plus pouvoir, en raison de l'augmentation du nombre des Ruthènes, assurer «suffisamment et correctement leur assistance spirituelle selon la diversité des rites et de la discipline». Le Pontife romain dotait l'évêque des Ruthènes d'une «pleine juridiction personnelle», en dépendance toutefois du Délégué apostolique<sup>(63)</sup>.

Il ne nous semble pas possible de déduire des données disponibles un quelconque principe d'organisation dans l'évolution de ces structures ecclésiastiques. Si nous considérons, par exemple, la structure la plus restreinte dans l'Église latine, celle de la *missio juris*, elle est théoriquement appelée, au fur et à mesure que la communauté chrétienne correspondante se développe, à changer de statut juridique pour devenir successivement préfecture apostolique, puis vicariat apostolique et enfin diocèse. Dans les faits, sur les dix-sept missions *sui juris* qui ont été transformées en diocèse, quatre seulement ont suivi ce processus complet, alors que trois autres ont sauté les phases intermédiaires pour devenir directement des diocèses.

Ce qui est sûr, en revanche, c'est que les Ordinariats pour les fidèles orientaux sont érigés dans les territoires dans lesquels il n'a pas encore été possible de constituer une hiérarchie de l'Église de droit propre considérée. Ce sont, d'après la Note historique de l'*Annuario Pontificio*, des «structures ecclésiastiques géographiques établies pour les communautés catholiques orientales qui n'ont pas de hiérarchie propre dans le lieu». Ils se caractérisent principalement

(62) M. BROGI, O.F.M., «Cura pastorale...», *o.c.*, p. 130.

(63) PIE X, litt. ap. *Officium supremi Apostolatus*, 15 juillet 1912, *A.A.S.* 4 (1912), p. 555-556.

par le fait « qu'à la tête de l'Ordinariat se trouve un prélat avec le titre d'"Ordinaire", nommé par le Saint-Siège, avec juridiction sur les orientaux catholiques dépourvus d'évêque propre ». Enfin, la Note confirme ce que nous disions plus haut, à savoir que « les Ordinariats ont commencé avec la lettre apostolique *Officium supremi Apostolatus* du 15 juillet 1912 ».

Il est logique que les Ordinariats pour les fidèles de rite oriental dépendent de la congrégation pour les Églises orientales, sans aucune exception. Cela semble tout à fait logique, vu l'origine des fidèles dont l'autorité veut assurer une *cura animarum* opportune. L'érection des Ordinariats est donc de la compétence de la congrégation. Nous sommes en présence d'un cas d'application d'un décret conciliaire, concrètement le n. 23, 3<sup>o</sup> du décret *Christus Dominus*, qui établit que « là où se trouvent des fidèles de rites différents, l'évêque diocésain devra pourvoir (*provideat*) à leurs besoins spirituels soit par des prêtres ou des paroisses de même rite, soit par un vicaire épiscopal muni des pouvoirs appropriés et, le cas échéant, revêtu du caractère épiscopal, soit par lui-même en exerçant la charge d'Ordinaire des divers rites. Si, pour des raisons spéciales, tout cela n'est pas possible au jugement du Siège apostolique, une hiérarchie propre sera établie en fonction de la diversité des rites »<sup>(64)</sup>.

Le professeur Jorge Miras établit un lien très intéressant entre les Ordinariats et le huitième principe de révision du Code de droit canonique<sup>(65)</sup>, à savoir: « Videtur ex alia parte, ob exigentias moderni apostolatus, sive in ambitu alicujus nationis vel regionis sive intra ipsum territorium dioecesanum ampliori ratione sanciri posse et forsitan debere, saltem in jure extraordinario in ipso Concilio inscripto, unitates jurisdictionales ad peculiarem curam pastoralement destinatas, quarum exempla exstant plura in hodierna disciplina »<sup>(66)</sup>. Le prof. Miras n'ignore pas que la plupart des Ordina-

<sup>(64)</sup> Le décret renvoie en note au décret *Orientalium Ecclesiarum*, n. 4, qui établit qu'une hiérarchie propre doit être créée là où le bien des fidèles le requiert. D'autre part, le n. 22 du même décret *Christus Dominus* demande « soit une délimitation convenable des frontières territoriales des diocèses, soit une répartition raisonnable des clercs et des ressources en rapport avec les exigences de l'apostolat ».

<sup>(65)</sup> Cf. J. MIRAS, « Organización territorial y personal », *Fidelium Iura* 8 (1998), p. 395-399.

<sup>(66)</sup> *Communicationes* 1 (1969), p. 84.

riats pour les fidèles de rite oriental existants sont antérieurs à ce huitième principe. Mais il voit dans l'incise *quarum exempla exstant plura* un «fondement explicite *a posteriori*» de la structure de l'Ordinariat oriental. En effet, les décrets d'érection publiés, au nombre de trois comme nous l'avons dit, commencent par décrire la situation créée par un grand nombre de fidèles de rite oriental que l'organisation ordinaire de l'Église ou même diverses formules de coopération ne permettent pas d'assister de manière satisfaisante. Il est donc nécessaire de pourvoir au bien de ces fidèles d'une manière plus efficace et fructueuse et d'assurer une plus grande unité<sup>(67)</sup>. Le législateur en arrive à la conclusion qu'il faut sortir d'une situation consistant à accorder des facultés aux Ordinaires du lieu et de désigner un unique Ordinaire, doté de toutes les facultés appropriées<sup>(68)</sup>, en tant que prélat d'un Ordinariat qui est érigée avec les caractéristiques propres qui sont précisées dans chaque décret.

Un autre aspect des Ordinariats que la doctrine a souligné est qu'ils seraient interrituels, car ils s'adresseraient à tous les fidèles catholiques de rite oriental qui n'ont pas de hiérarchie propre dans un pays déterminé<sup>(69)</sup>. Or, l'énumération que nous avons effectuée ci-dessus, et qui provient de l'*Annuario Pontificio*, montre que l'interritualité n'est pas la règle générale, tant s'en faut: en effet, il existe trois Ordinariats pour des fidèles de rite arménien (Grèce, Roumanie

---

(67) «Cum fidelium rituum orientalium numerus in Brasilia residentium in dies augeatur, cumque eorum spirituali bono uberius tutiusque fovendo unitas sacri regiminis etiam peropportuna videatur...» (SCEO, «Decretum. Ordinariatus in Brasilia constituitur pro fidelibus rituum orientalium», *A.A.S.* 44 [1952], p. 382). «...fidelium ritus orientalis non exiguus numerus in Gallia degat, cum animo ibi perpetuo manendi, quorum curæ spirituali singuli locorum Ordinarii quam laudabiliter consulunt. Ad majorem unitatem regiminis assequendam [...] visum est Ordinariatus pro omnibus fidelibus ritus orientalis in Gallia degentibus erectionem proponere...» (SCEO, «Decretum. Ordinariatus pro omnibus christifidelibus ritus orientalis in Gallia degentibus instituitur», *A.A.S.* 47 [1955], p. 612). «Annis præteritis ingens multitudo fidelium ritus orientalis Rempublicam Argentinam petiit, ibique domicilium acquisivit. Sacra Congregatio pro Ecclesia Orientali, quo melius provideret necessitatibus fidelium ritus orientalis [...] de instituendo proprio Ordinariatu cogitavit...» (SCEO, «Decretum. Ordinariatus pro fidelibus ritus orientalis in Argentina erigitur», *A.A.S.* 54 [1962], p. 49).

(68) Le décret du Brésil est le plus explicite à ce sujet: «...Sacra Congregatione pro Ecclesia Orientali iisdem fidelibus unicum Ordinarium omnibus facultatibus præditum, quibus hucusque singuli latini Ordinarii fruebantur, præficiendum censuit.»

(69) Cf. J. I. ARRIETA, «Comentario al can. 372», *Comentario exegetico...*, o.c., vol. II, p. 702.

et Europe de l'Est, ce dernier créé tout récemment, en 1991) et un pour les fidèles de rite byzantin (Autriche).

Par conséquent, puisque quatre de ces Ordinariats sont bien interrituels, nous pouvons dire que les Ordinariats pour les fidèles de rite oriental s'éloignent des circonscriptions ecclésiastiques que sont les exarchats, tels que le canon 314 § 1 du *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* les typifie, et qui n'ont trait qu'aux fidèles qui appartiennent à une même Église de droit propre, que l'exarque ait été nommé par le patriarche, avec le consentement du synode permanent dans les limites du territoire de l'Église patriarcale, ou par le Siège apostolique dans tous les autres cas. Dans le premier cas, il s'agit d'un exarque patriarcal et, dans le second, d'un exarque apostolique.

L'office d'Ordinaire est habituellement concentré en la personne de l'évêque de la capitale du pays. Mais la situation du pays peut conseiller une autre solution. C'est le cas, par exemple, de l'Ordinaire de l'Ordinariat pour l'Europe de l'Est, qui est un religieux dépourvu du caractère épiscopal; de l'Ordinaire de Roumanie, qui est un administrateur apostolique; de celui de Grèce, qui est un prélat, nommé également visiteur apostolique. Nous abordons ainsi l'étude des traits qui définissent les Ordinariats orientaux.

Pour ce qui concerne l'organisation des Ordinariats, il convient de remarquer en premier lieu que, pour l'aider dans sa tâche, l'Ordinaire reçoit la faculté de constituer un ou plusieurs vicaires généraux (cas du Brésil et de la France), ou «un évêque auxiliaire et des délégués ou secrétaires pour chacun des rites» (Argentine). Son pouvoir de juridiction n'est pas de la même nature dans tous les Ordinariats. Dans le cas de l'Argentine, le décret d'érection détermine que par rapport aux fidèles de rite oriental le pouvoir de juridiction de l'Ordinaire *erit exclusiva*, autrement dit qu'elle est totale et n'admet pas la moindre intervention de la hiérarchie territoriale. Dans le cas du Brésil, ce pouvoir de juridiction ne reçoit aucune qualification déterminée, mais comme nous avons déjà eu l'occasion de le préciser, l'Ordinaire pour les orientaux reçoit toutes les facultés dont les Ordinaires latins disposaient jusqu'à l'érection de l'Ordinariat. En France enfin, la juridiction est expressément qualifiée de *cumulative*: nous examinerons ultérieurement cet aspect plus en détail.

Parmi les attributions de l'Ordinaire, propres d'un évêque diocésain, mais de domaine interdiocésain (puisque les fidèles orientaux qu'il s'agit de prendre en charge sont, par principe, éparpillés sur le territoire du pays en question), se trouve l'obligation de constituer

des paroisses, de bâtir des églises, de prendre soin des jeunes qui sentent s'éveiller en eux la vocation à servir le Seigneur, de veiller à ce que tous observent intégralement les rites authentiques et la discipline, de détacher des prêtres du pays considéré ou d'une autre provenance pour la *cura animarum*, de favoriser des œuvres ecclésiastiques, sociales ou scolaires, de déterminer tout ce que sa prudence peut lui dicter pour le bien de ses fidèles.

L'Ordinaire doit envoyer à la congrégation pour les Églises orientales un rapport sur la façon dont il s'acquitte de sa mission, selon une périodicité fixée à un an pour le Brésil, et à cinq ans pour l'Argentine et la France. De toutes façons, le CCEO, dont la promulgation est plus récente, range parmi les obligations de l'évêque éparchial de toute Église de droit propre, « y compris de l'Église latine » (donc y compris de l'évêque diocésain), celle d'informer le Siège apostolique, « à l'occasion du rapport quinquennal, de l'état et des besoins des fidèles chrétiens confiés à ses soins, même s'ils sont inscrits à une autre Église de droit propre »<sup>(70)</sup>. Cette prescription s'inscrit en pure logique dans le cadre de l'application du canon 383 § 1 du CJC, qui range parmi les obligations de l'évêque diocésain celle de montrer sa « sollicitude à l'égard de tous les fidèles chrétiens confiés à ses soins », expression qui se retrouve textuellement au canon 192 § 1 CCEO.

Les décrets publiés ne précisent pas si l'Ordinaire latin pour les fidèles de rite oriental doit effectuer la *visita ad limina*. Toutefois, quand l'office d'Ordinaire retombe sur la personne de l'archevêque de la capitale du pays, il est logique de supposer que le rapport coïncide avec la *visita ad limina* que ledit prélat doit déjà accomplir en sa qualité d'archevêque.

Les décrets envisagent aussi le cas dans lequel les fidèles d'un rite oriental ne disposent pas de prêtres propres (décret du Brésil) ou de paroisse propre. Dans ce cas, le curé du lieu devra pourvoir au bien spirituel de ces fidèles, non sans avoir sollicité et obtenu auparavant les facultés nécessaires de l'Ordinaire constitué dans le pays pour les fidèles de rite oriental. Ce dispositif figure aussi dans le décret

---

<sup>(70)</sup> CCEO, can. 207. Le hiérarque devra rendre compte dans ce rapport quinquennal de la vie des différents groupes présents dans son éparchie (ou dans son diocèse): pèlerins, émigrés, nomades, minorités linguistiques, ethniques, rituelles, etc. (cf. M. BROGI, OFM, « I cattolici... », *a.c.*, p. 238).

pour la France, mais en précisant «ou de l'évêque diocésain», pour tenir compte du caractère cumulatif de la juridiction de l'Ordinaire. Cette norme établit de fait un pouvoir de juridiction subsidiaire des curés locaux dans les cas où il n'y a pas de prêtres particuliers destinés au soin pastoral des catholiques orientaux<sup>(71)</sup>. Venons-en donc maintenant à l'examen de l'Ordinariat pour les fidèles de rite oriental dépourvus d'Ordinaire de leur rite propre établi en France.

## 2. *L'Ordinariat pour les fidèles de rite oriental dépourvus d'Ordinaire de leur rite propre en France.*

Cet Ordinariat a fait l'objet de divers commentaires doctrinaux<sup>(72)</sup>, et la congrégation pour les Églises orientales a elle-même donné une interprétation officielle du décret d'érection. De cette série de documents, de nature variée, il est possible de faire ressortir la spécificité de cet Ordinariat érigé en France (A), avant d'en préciser le fonctionnement (B).

### a) *La spécificité de l'Ordinariat existant en France.*

Comme dans le cas de l'assistance spirituelle aux militaires, dont la longue tradition en France remonte au moins au VIII<sup>ème</sup> s. d'après les sources disponibles, le soin pastoral des catholiques orientaux n'est pas non plus nouveau, car les relations entre la Gaule et l'Orient ont existé à toutes les époques de l'ère chrétienne. Qu'il suffise d'évoquer ne serait-ce que l'évangélisation du pays, fruit du don de soi généreux, jusqu'au prix du sang, d'orientaux, tels que, par exemple, saint Irénée et les autres martyrs de Lyon<sup>(73)</sup>.

Grégoire de Tours atteste la présence de communautés orientales à Paris au VI<sup>ème</sup> s. D'autres communautés sont signalées à la même époque à Bordeaux, Lyon, Narbonne, Orléans. Elles suivent fréquemment leur rite propre<sup>(74)</sup>. Les bonnes relations établies entre

(71) Cf. A. VIANA, *Organización del gobierno en la Iglesia según el derecho canónico latino*, Pampelune, 1995, p. 226.

(72) Cf. M. RIZZI, «Annotationes», *Apollinaris* 28 (1955), p. 211-216; Æ. HERMAN, «Adnotationes», *Monitor Ecclesiasticus* 50 (1956), p. 27-30.

(73) Pour une brève présentation historique, cf. M. RIZZI, «Annotationes au décret d'érection de l'Ordinariat pour la France», *Apollinaris* 28 (1955), p. 211-214.

(74) Comme cela peut se voir au fait que chaque année, une messe en rite melkite était célébrée pendant l'octave de saint Denis dans l'Abbaye du même nom, près de Paris.

Charlemagne et Haroun-al-Raschid virent le premier recevoir un droit de protection des Lieux Saints, bien avant que les croisés ne s'emparent de la Cité Sainte et n'établissent le royaume latin de Jérusalem.

« La création des Ordres religieux militaires, la constitution de l'Empire latin de Constantinople et les Principautés franques constituées en Grèce et au Proche-Orient [...], les accords matrimoniaux entre francs et arabes et arméniens, et surtout la célébration du concile œcuménique de Lyon II (en 1274) dans lequel se réunirent simultanément latins et byzantins, firent de la Gaule une *terre d'élection* pour les orientaux qui vivaient en Occident, et comme leur *seconde patrie* »<sup>(75)</sup>.

Un autre étape historique est constituée par les *Capitulations* signées à l'époque du roi François Ier, au XVI<sup>ème</sup> s., c'est-à-dire les conventions qui réglaient la situation des chrétiens vivant dans des pays musulmans.

Le mouvement d'immigration qui s'est développé au XIX<sup>ème</sup> s., s'est encore amplifié au siècle suivant, sous l'effet cumulé du génocide arménien, de l'apparition du bolchevisme et de l'expulsion des Grecs d'Asie Mineure par les Turcs. Le gouvernement français assigna des églises à ces communautés orientales installées en France, tandis que, pour sa part, le Pontife romain Benoît XV créa à Paris une *Administratio dioecisana pro Exteris*.

Le 23 décembre 1953, l'archevêque de Paris de l'époque, le cardinal Feltrin, publia une ordonnance dans laquelle il fait état des instructions qu'il a reçues du Saint-Siège au sujet des catholiques orientaux, et de l'autorisation accordée par la sacrée congrégation pour l'Église orientale, en date des 7 mars et 10 avril de la même année<sup>(76)</sup>. Cette ordonnance est particulièrement intéressante, car elle esquisse une première ébauche de ce qui devait devenir plus tard l'Ordinariat oriental. Cette première structure se limite à l'archidiocèse de Paris, dans lequel le cardinal érige huit paroisses de rite oriental<sup>(77)</sup>, sans préciser toutefois s'il a procédé ou non à une consul-

<sup>(75)</sup> M. RIZZI, *a.c.*, p. 212.

<sup>(76)</sup> Cf. *Semaine religieuse de Paris*, 2 janvier 1954; J. PASSIGOS, « L'Ordinariat des catholiques de rite oriental résidant en France », *L'Année Canonique* 40 (1998), p. 151-163, en particulier p. 152-153.

<sup>(77)</sup> Arménienne, chaldéenne, grecque-melkite, maronite, roumaine, russe, syrienne et ukrainienne.

tation préalable des hiérarques des Églises orientales de rite propre correspondants à ces paroisses, consultation, ou plus précisément coordination, que le code des canons des Églises orientales prévoit, comme nous l'avons vu. En fait l'érection de ces paroisses répond à des critères de rite et de nationalité. En effet, l'ordonnance précise que les nouvelles paroisses ainsi créées auront pour fidèles « tous les catholiques de leur rite propre ou de leur nationalité résidant sur le territoire de Notre diocèse, et eux seuls » (art. 1er). Par ailleurs, l'ordonnance précise de façon détaillée les obligations et les droits des curés nommés à la tête de ces paroisses ainsi que leurs relations avec les curés des paroisses de rite latin. Ces dispositions concernent l'administration des sacrements: baptême (art. 5), confirmation (additif § 2), Eucharistie (art. 6) et Viatique (art. 7), pénitence (art. 6), Extrême-Onction (art. 7) ainsi que les funérailles (art. 9), et principalement le mariage (art. 3, 8, 9, additif § 4).

L'ordonnance apporte des précisions relatives à la conservation du rite de chaque fidèle ou à son passage éventuel à un autre rite. Étant donné que la juridiction des curés des paroisses de rite oriental, juridiction qui est « personnelle » (art. 1er), doit s'exercer exclusivement sur les fidèles du rite ou de la nationalité considéré, les curés devront observer les canons 98 et 756 du code de droit canonique (de 1917), aux termes desquels « chaque fidèle appartient au rite dans lequel il a été légitimement baptisé ou dans lequel il aurait d'être baptisé » (art. 3). Moyennant quoi, il est demandé aux fidèles de rite oriental de fréquenter leur église paroissiale (art. 13) et aux curés de respecter les règles de leur rite propre et les dispositions disciplinaires en usage dans l'archidiocèse de Paris pour les fonts baptismaux, la conservation du Très Saint-Sacrement de l'Eucharistie, l'administration des sacrements et l'exercice des autres fonctions sacrées (art. 12). Le cardinal Feltin précise encore que « le baptême d'un sujet de rite oriental par un ministre de rite latin, et à plus forte raison la Communion solennelle ou le mariage dans une église latine, n'entraînent pas par eux-mêmes le changement de rite du baptisé ou du communiant » (additif § 1), conformément au canon 98 § 1 du CJC de 1917. Il est rappelé également qu'en cas de mariage de catholiques de rites différents, comme à un moment quelconque de la vie matrimoniale, « l'épouse peut adopter le rite de son mari », de même qu'elle peut librement reprendre son rite d'origine dans le cas de dissolution légitime du lien matrimonial. En dehors de ces cas, une autorisation expresse du Saint-Siège est nécessaire pour tout change-

ment de rite, et il est interdit au clergé d'induire les fidèles à un semblable changement (cf. art. 3). L'ordonnance envisage enfin le retour à l'Église de « dissidents » : « Ils seront reçus dans l'Église du même rite que celui de leur baptême » (art. 10).

Quelques mois plus tard, le 27 juillet 1954, le décret *Nobilis Galliae Natio* de la sacrée congrégation pour l'Église orientale<sup>(78)</sup> érige l'Ordinariat pour les fidèles de rite oriental qui n'ont pas de hiérarchie propre en France.

Mais le développement de plusieurs de ces communautés orientales conduit le Saint-Siège à ériger en 1960 deux exarchats apostoliques<sup>(79)</sup> : un pour les fidèles ukrainiens de rite byzantin résidant en France, qui est suffragant *ad instar* de l'archidiocèse de Paris<sup>(80)</sup>, un autre pour les fidèles de rite arménien résidant en France<sup>(81)</sup>, appelé à devenir ultérieurement l'éparchie de Sainte-Croix de Paris des Arméniens, érigée le 30 juin 1986<sup>(82)</sup>. Ces deux communautés se retrouvent donc en dehors de la juridiction de l'Ordinaire latin pour les fidèles orientaux. Voyons maintenant le fonctionnement normal de cet Ordinariat.

#### b) *Le fonctionnement de l'Ordinariat.*

L'Ordinariat a pour finalité, en lien constant avec les patriarches respectifs ou les Églises de rite propre d'origine, de veiller à ce que les paroisses ou communautés orientales présentes sur le territoire des diocèses français restent fidèles à leur identité et se développent opportunément. L'Ordinaire pour la France est le cardinal-arche-

<sup>(78)</sup> A.A.S. 47 (1955), p. 612-613.

<sup>(79)</sup> Tous deux avec environ 30 000 fidèles en 1997.

<sup>(80)</sup> Const. Ap. *Æterni Pastoris*, 22 juillet 1960, A.A.S. 53 (1961), p. 341-342. Le pouvoir de juridiction de l'exarque est *non exclusive sed cumulative* avec celui des Ordinaires du lieu.

<sup>(81)</sup> Const. ap. *Sacratissima*, A.A.S. 53 (1961), p. 343-344. Cf. D. FALTIN, « Annotations » (aux deux Constitutions de 1960), *Apollinaris* 34 (1961), p. 278-279.

<sup>(82)</sup> Au regard du droit civil français, ces deux circonscriptions ecclésiastiques se sont constituées respectivement en « Association de l'exarchat apostolique ukrainien en France » (statuts déposés à la Préfecture de Police de Paris le 10 octobre 1984) et en « Association de l'éparchie de Sainte-Croix-de-Paris des Arméniens catholiques de France » (statuts déposés *ibid.* le 31 décembre 1986) : cf. D. LE TOURNEAU, « Le statut de la Prélature de l'Opus Dei en droit civil français », cité à la note 25 ; J.-P. DURAND, « Le *modus vivendi* et les diocésaines (1921-1924) », *L'Année Canonique* 35 (1992), p. 199-234.

vêque de Paris, assisté d'un vicaire général pour les orientaux, dont le rôle est de veiller principalement à ce que chaque paroisse orientale vive convenablement la triple relation qui l'unit en premier lieu aux Ordinaires principaux et locaux, puis au patriarcat d'origine et de dépendance et, finalement, au Saint-Siège par l'intermédiaire de la congrégation pour les Églises orientales<sup>(83)</sup>.

L'Ordinaire exerce sa mission pastorale pour le bien des fidèles des différents rites présents en France<sup>(84)</sup>, par le biais d'une aumônerie biélo-russienne, d'une paroisse syrienne, d'une paroisse maronite, d'une paroisse grecque-melkite, d'une paroisse chaldéenne, d'une paroisse roumaine, d'une paroisse russe et d'une mission copte, ayant leur siège à Paris<sup>(85)</sup> et, le cas échéant, des antennes en province<sup>(86)</sup>. S'y ajoute la communauté grecque-catholique de la paroisse de Cargèse, en Corse, qui existe depuis 250 ans, et qui s'est jumelée récemment avec un village du Péloponnèse d'où leurs ancêtres sont originaires.

La juridiction de l'Ordinaire, nous l'avons dit, est *cumulativa cum potestate Ordinariorum locorum, qui tamen Ordinarii secundario tantum, jure proprio, agant, et Ordinarium fidelium ritus orientalis de rebus majoris momenti, quas egerint, certiozem reddant*. Le recours à la juridiction cumulative est une mesure opportune, car elle permet d'éviter les inconvénients d'une centralisation excessive. D'autre part, elle manifeste une grande sensibilité des Ordinaires de l'épiscopat français envers leurs frères orientaux, qui, étant parfois installés de longue date dans le pays, y ont leurs coutumes et leurs traditions. Le cumul de juridictions permet de mieux respecter ces coutumes et ces traditions, et s'avère par suite particulièrement adapté aux circonstances.

<sup>(83)</sup> Cf. Ch. CORDONNIER, « Les catholiques de rite oriental en France », *L'Église catholique en France 1997. Sa mission - son organisation*, Paris, p. 397.

<sup>(84)</sup> Environ 50 000 catholiques en 1954, 80 000 en 1986, ils sont estimés entre 150 000 et 300 000 en 1997. Environ 240 000 chrétiens non catholiques vivent également en France.

<sup>(85)</sup> Par rapport au décret pris par le card. Feltin en 1953, l'on remarquera le développement significatif de deux communautés, celles de rite biélo-russe et de rite copte.

<sup>(86)</sup> C'est le cas, par exemple, à Lyon où existent une paroisse arménienne, une paroisse byzantine, une paroisse ukrainienne et une église au service des Libanais maronites; à Marseille, où existent une paroisse grecque-melkite, une paroisse arménienne, une paroisse maronite et une communauté assyro-chaldéenne.

Cette dispositions sur le cumul a été interprétée par la congrégation pour les Églises orientales<sup>(87)</sup>. La Déclaration commence par affirmer que les motifs d'ordre pastoral qui ont conduit à ériger l'Ordinariat en 1954 conservent toute leur actualité. Ils ont conduit « à ne pas totalement soustraire les fidèles de rite oriental à la juridiction individuelle des Ordinaires de France », en instaurant, comme dans le cas des Vicariats aux Armées, une double juridiction. Or, étant donné que les relations avec les hiérarchies orientales intéressées sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus délicates, et que les problèmes que les curies diocésaines doivent résoudre sont toujours plus nombreux et complexes, la congrégation pour les Églises orientales a estimé nécessaire d'assurer « une indispensable unité d'orientation et une meilleure coordination des mesures qui s'imposent dans chaque cas particulier » grâce aux normes formulées dans le dispositif juridique qui suit. La première norme rappelle le caractère cumulatif de la juridiction de l'Ordinaire des catholiques orientaux et ajoute, dans un second paragraphe, que « cependant, la juridiction de l'Ordinaire des orientaux et celle des Ordinaires du lieu ne sont pas situées sur le même plan, ces derniers exerçant leur juridiction de façon plutôt subsidiaire par rapport à celle de l'Ordinaire des orientaux, conçue comme principale ». Ce principe général du cumul des juridictions étant posé, la norme n. II vient y apporter une restriction très importante, puisqu'elle dispose que « l'Ordinaire des orientaux ne prendra aucune mesure sans avoir préalablement obtenu l'accord des Ordinaires du lieu intéressés. Cet accord est requis *ad validitatem* ». Cette précision ne figure à notre connaissance dans aucune autre situation de juridiction cumulative, que ce soit dans le cadre des Ordinariats aux Armées ou dans celui de la pastorale des migrants<sup>(88)</sup>. Par conséquent, bien que la Déclaration de la congrégation pour les Églises orientales affirme que la juridiction exercée par l'Ordinaire des orientaux est « *ad instar* de la juridiction exercée par le Vicariat aux Armées » (préambule), elle s'en éloigne

---

(87) CONGRÉGATION POUR LES ÉGLISES ORIENTALES, *Declaratio qua ambitus canonicæ potestatis Ordinarii pro fidelibus orientalibus ecclesiasticum Superiorem proprii ritus non habentibus pressius determinatur*, 30 avril de 1986, A.A.S. 78 (1986), p. 784-786 (texte original en français); *La Documentation catholique*, 5 octobre 1986, n. 1925, p. 876-877.

(88) Voir la bibliographie donnée aux notes 20 et 24.

en réalité par suite de cette clause d'un accord *ad validitatem* des Ordinaires locaux<sup>(89)</sup>.

Les mesures qui nécessitent un accord *ad validitatem* sont énumérées dans la norme n. III: autoriser la constitution de nouvelles communautés rattachées aux Églises orientales, ce qui suppose que l'Ordinaire prenne « l'avis de l'autorité supérieure des Églises rituelles concernées »<sup>(90)</sup>; édifier ou construire des églises ou des lieux de culte destinés aux fidèles orientaux dans le respect du droit fondamental rappelé plus haut<sup>(91)</sup> des canons 214 CJC et 17 CCEO; ériger des paroisses orientales, en nommer les curés respectifs et les prêtres chargés d'un ministère auprès des fidèles ou des communautés rattachées à une Église orientale, pourvu que l'autorité supérieure de cette Église de droit propre ait été consultée ou l'ait proposé elle-même. Dans la pratique, la nomination des curés est assez complexe. Elle est régie par une ordonnance du 7 octobre 1984 portée par l'Ordinaire pour les orientaux, ordonnance qui mentionne une lettre de la congrégation pour les Églises orientales, en date du 25 juillet 1984<sup>(92)</sup>; approuver *ad normam juris* les statuts des monastères, des instituts de vie consacrée ou de tout type d'associations ou de groupe rattaché à une Église orientale, la précision *ad normam juris* exigeant que l'Ordinaire latin suive les dispositions du *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* et du droit particulier de l'Église orientale de rite propre concernée; enfin (nous l'avons réservé pour la fin, bien que cette disposition figure en second lieu dans la norme), autoriser la constitution de groupes ou d'associations de fidèles latins qui désirent vivre selon les traditions d'une Église orientale, en célébrant sa liturgie et en vivant selon sa spiritualité. L'Ordinaire devra recueillir dans ce cas « l'avis » de l'autorité supérieure de l'Église dont il s'agit. Nous sommes ici en présence d'un élargissement du *cætus fidelium* habituel de l'Ordinariat pour les catholiques orientaux<sup>(93)</sup>, étant donné qu'il admet aussi des fidèles de rite

(89) Cf. A. VIANA, *Organización...*, o.c., p. 226.

(90) Il est étonnant qu'il soit question ici d'« avis » (terme qui se retrouve deux fois dans cette norme n. III). Un avis n'est pas la même chose qu'un accord, terme figurant dans la norme n. II et qui conditionne la validité des décisions prises. Une plus grande rigueur terminologique, et donc juridique, aurait été la bienvenue.

(91) Cf. introduction et note 16.

(92) Cf. J. PASSICOS, « L'Ordinariat des catholiques... », a.c., p. 159.

(93) Cf. J. I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione...*, o.c., p. 366.

latin mais qui veulent vivre de façon associée les traditions d'une Église orientale de rite propre, sans perdre pour autant leur condition de fidèles latins. De fait, trois communautés de moniales d'origine latine et de mission œcuménique existent, dans le Nord, en Corrèze et près de Montbard, et se sont vues reconnaître le droit de suivre un rite oriental.

Le fonctionnement régulier de l'Ordinariat pourrait éventuellement s'appuyer, mais tel ne semble pas être le cas pour l'instant, sur les différents organismes prévus par le droit, tels que les conseils presbytéral, pastoral et pour les affaires économiques.

Enfin les conflits éventuels seront déférés au tribunal de l'Ordinaire, en l'occurrence le tribunal de l'archidiocèse de Paris, dont l'officialité de Versailles est le tribunal d'appel, comme dans le cas du « diocèse aux armées françaises ». Mais comme l'Ordinaire du lieu de résidence des fidèles orientaux qui dépendent de l'Ordinariat jouit d'une compétence qui s'exerce de façon secondaire, ou subsidiaire, à l'égard de ces mêmes fidèles, ceux-ci peuvent, s'ils le préfèrent, s'adresser au tribunal diocésain de leur domicile. En tout état de cause, le tribunal latin « devra juger conformément au droit oriental et selon les pratiques du rite concerné, surtout s'il s'agit de litiges touchant le mariage »<sup>(94)</sup>. En cette matière, par exemple, en aucun cas le mariage d'un catholique oriental ne peut être célébré devant un laïc délégué à cet effet par l'évêque diocésain, comme le code latin l'y autorise aux canons 1112-1114: une telle délégation rendrait ledit mariage invalide<sup>(95)</sup>. En effet, le principe *locus regit actum* ne s'applique pas à la forme de la célébration du mariage ce que le Directoire œcuménique<sup>(96)</sup> confirme: « Pour de graves raisons, l'Ordinaire du lieu de la partie catholique, sans préjudice du droit des Églises orientales, après avoir consulté l'Ordinaire du lieu où le mariage sera célébré, peut dispenser la partie catholique de l'observance de la

<sup>(94)</sup> J. PASSICOS, L'Ordinariat des catholiques...», *a.c.*, p. 160.

<sup>(95)</sup> Cf. J. PRADER, *La legislazione matrimoniale latina e orientale. Problemi interecclesiali, interconfessionnali e interreligiosi*, Rome, 1993, p. 40; D. SALACHAS, *Il sacramento del matrimonio nel Nuovo Diritto Canonico delle Chiese Orientali*, Bologne-Rome, 1994, p. 200.

<sup>(96)</sup> CONSEIL PONTIFICAL POUR L'UNITÉ DES CHRÉTIENS, *Directoire pour l'application des principes et des normes sur l'œcuménisme*, 25 mars 1993, texte français original dans *A.A.S.* 85 (1993), p. 1039-1119; *La Documentation Catholique* n. 2075, 4 juillet 1993, p. 609-646 (la citation est à la p. 633).

forme canonique»<sup>(97)</sup>. L'incise *sans préjudice du droit des Églises orientales* est suffisamment explicite, et renvoie en note au canon 835 CCEO sur la dispense de la forme de célébration du mariage. Abbass est également d'avis que l'Ordinaire latin ne peut pas davantage déléguer un diacre pour assister au mariage qui implique au moins un catholique oriental, en vertu du canon 828 CCEO qui dispose explicitement que le rite est sacré par «l'intervention elle-même d'un prêtre qui assiste et bénisse»<sup>(98)</sup>. Les juges et l'ensemble du personnel judiciaire appelés à intervenir dans ces procès doivent donc posséder une bonne connaissance du droit oriental<sup>(99)</sup>.

Il nous reste à relever que l'Ordinariat pour les fidèles de rite oriental est appelé à connaître une double mutation, ailleurs sans doute aussi. D'une part, comme cela s'est déjà produit avec les communautés arménienne et ukrainienne, il est possible que d'autres communautés atteignent une taille suffisante pour qu'elle reçoive une hiérarchie propre. L'on songe évidemment à la communauté maronite, estimée à plus de 50 000 fidèles en France, des chiffres beaucoup plus importants étant avancés parfois. En attendant, pour aider ces fidèles à vivre dans la plus grande fidélité à tout ce qui fait leur spécificité, le patriarche maronite a nommé un évêque de rite maronite comme visiteur apostolique pour les maronites de l'Europe occidentale et septentrionale, conformément au c. 148 du CCEO. En effet, cette norme établit que le patriarche a le droit et l'obligation — *jus et obligatio est* — et donc pas seulement la faculté *ipso jure*<sup>(100)</sup> de recueillir toutes informations qu'il estime utiles au sujet de ses fidèles qui résident en dehors du territoire de l'Église patriarcale, et de procéder ainsi «même par un visiteur envoyé par lui avec l'assentiment du Siège apostolique»<sup>(101)</sup>. Il est souhaitable que, quand cela est possible, le visiteur soit nommé parmi les évêques

(97) N. 154. Cf. J. ABBASS, O.F.M. Conv., *Two Codes...*, o.c., p. 98-100.

(98) Cf. J. ABBASS, *Ibid.*, p. 100-103.

(99) D'autres domaines importants de la discipline sacramentelle portent sur le baptême, la confirmation, les ordres sacrés: cf. J. ABBASS, «Canonical Disposition...», o.c., p. 347-354.

(100) Comme le prévoyait la première rédaction de ce canon, qui fut écartée, car jugée incompatible avec la conception du patriarche comme «pater et caput» et avec l'obligation du patriarche d'observer le c. 1 § 2 du motu proprio *Cleri sanctitati*: «Patriarchæ studiosissime curent fidelem custodiam et accuratam observationem sui ritus» (cf. *Nuntia* 5 [1978], p. 28-29).

(101) Norme reprise du motu proprio *Cleri sanctitati*, c. 262 § 1.

qui habitent la curie patriarcale<sup>(102)</sup>, afin de ne pas charger excessivement les évêques éparquiaux<sup>(103)</sup>. Avant de prendre possession de sa charge, le visiteur patriarcal<sup>(104)</sup>, qui peut être un clerc séculier ou régulier, ira voir le hiérarque des fidèles chrétiens concernés, et lui présentera la lettre patriarcale de nomination<sup>(105)</sup>. Sa mission se limite à une «visite fraternelle», la visite canonique étant réservée au Siège apostolique<sup>(106)</sup>. Enfin, au terme de sa visite, le visiteur doit envoyer un rapport au patriarche. Celui-ci, après en avoir discuté au synode des évêques de l'Église patriarcale, peut proposer au Siège apostolique des mesures opportunes en vue de pourvoir d'une meilleure façon au bien spirituel des fidèles de son Église et que, dans cet objectif, des paroisses, des exarchats ou même des éparchies propres soient érigés<sup>(107)</sup>.

En sens opposé, une extension de la juridiction de l'Ordinariat à d'autres communautés de catholiques orientaux est prévisible, compte tenu des flux migratoires. D'ores et déjà, quelques fidèles catholiques syro-malabars se réunissent dans certaines grandes villes et pourront constituer un jour une «mission» voire une «paroisse».

---

(102) Cf. les dispositions à cet égard au c. 87 CCEO.

(103) Cf. sur ce point M. BROGI, OFM, «Cura pastorale...», *a.c.*, p. 128.

(104) Ou de l'archevêque majeur, lequel archevêque majeur est assimilé en droit au patriarche: cf. c. 152 CCEO.

(105) CCEO, c. 148 § 2; cf. *motu proprio Cleri sanctitati*, c. 262 § 2.

(106) Cf. É. EID, *La figure juridique du patriarche. Étude historico-juridique*, Rome, 3ème éd., 1963, p. 152; J. FARIS, *Eastern Catholic Churches...*, *o.c.*, p. 359-360.

(107) Cf. CCEO, c. 148 § 3.

**Pagina bianca**

G. PAOLO MONTINI

LA TRASMISSIONE DEGLI ATTI DA PARTE DEL DICASTERO  
NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO PRESSO IL SUPREMO  
TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA.  
UNA QUESTIONE SEMPRE APERTA NEL CONTENZIOSO  
AMMINISTRATIVO CANONICO \*

1. Introduzione. — 2. L'obbligo dei Dicasteri di trasmettere gli atti. — 3. Il rifiuto dei Dicasteri di trasmettere gli atti. — 4. Riflessi sul processo amministrativo del rifiuto dell'Autorità. — 5. Rimedi contro il rifiuto dell'Autorità di trasmettere gli atti. — 6. Conclusione.

1. *Introduzione.*

Il contenzioso amministrativo canonico ad oltre trent'anni dall'istituzione della *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (15 agosto 1967) appare sempre più un atto di coraggio e di profezia di Paolo VI, cui non è sufficientemente seguita una corrispondente applicazione e un coerente sviluppo. Tutti sanno, infatti, che dopo un'entusiastica progettualità, manifestatasi all'inizio dei lavori della Commissione per la riforma del Codice attraverso la previsione normativa di tribunali amministrativi locali, anzi di una legislazione-stralcio che permettesse l'entrata in vigore di questa sezione del Codice prima della promulgazione del testo completo, si è passati gradualmente fino alla cancellazione della stessa ipotesi di costituzione facoltativa dei medesimi tribunali e ad una situazione codiciale di congelamento della normativa sul contenzioso amministrativo alla situazione del 1967, se non fosse stato per il prescritto della costitu-

---

(\*) *Relazione tenuta il 15 marzo 2001 al Seminario per Professori della Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università della Santa Croce.*

zione apostolica *Pastor Bonus*, che ha allargato la competenza nel contenzioso amministrativo alla riparazione dei danni (cf art. 123 § 2), per l'opera della giurisprudenza della Segnatura Apostolica e per alcune modifiche migliorative della normativa generale sugli atti amministrativi (cf in particolare il can. 57).

È segno per molti versi di questa situazione il perdurare nel contenzioso amministrativo di problematiche che si potevano ritenere definitivamente superate dopo il difficile avvio della *Sectio Altera*. Si intende riferirsi alla mancata trasmissione degli atti alla Segnatura Apostolica da parte dei Dicasteri, contro i cui atti è proposto ricorso giurisdizionale. È noto, infatti, che tale tecnica può aver costituito all'avvio del contenzioso amministrativo una sorta di strumento di pressione per ridefinire o ridelimitare con maggiore precisione la competenza della *Sectio Altera* verso l'attività amministrativa dei Dicasteri<sup>(1)</sup>. Ottenuto lo scopo, ossia delimitare le competenze della Segnatura Apostolica, attraverso le interpretazioni autentiche<sup>(2)</sup>, lo strumento poteva essere deposto. Al contrario, esso strumento appare vivente anche al momento presente<sup>(3)</sup> e sembra opportuno, in un contesto meno polemico di quello iniziale e più attento alla natura del processo amministrativo, chiedersi il significato e le conseguenze di un siffatto atteggiamento processuale dell'Autorità (amministrativa) competente<sup>(4)</sup>.

(1) «Un ordine di rapporti del tutto nuovi si è instaurato con le SS. Congregazioni dai cui decreti si ricorre alla Segnatura Apostolica. Dopo qualche incertezza ed esitazione iniziale, ora si è raggiunta una utile intesa e gli atti dei procedimenti vengono trasmessi regolarmente» (*L'attività della Santa Sede nel 1974*, Città del Vaticano [s.d.], p. 605; il corsivo è nostro).

(2) Cf. PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Responsa ad proposita dubia* II, 11 gennaio 1971, in AAS 63 (1971) 329-330.

(3) Recentemente cf *una*, prot. n. 29064/98 CA. Non è da escludere che il completamento dell'impianto della Giustizia Amministrativa Canonica attraverso l'istituzione dei tribunali amministrativi locali avrebbe aiutato una maggiore comprensione della funzione della Segnatura Apostolica ed evitato problemi, come quello in oggetto.

(4) Non è fuori luogo notare che una prassi in cui si neghi la trasmissione degli atti al Supremo Tribunale può facilmente indurre a dubitare, ritenere o a creare zone franche da controlli di legittimità. Per un esempio si può leggere J. LLOBELL, *I delitti riservati alla Congregazione per la dottrina della fede*, in *Le sanzioni nella Chiesa. XXIII Incontro di Studio. Abbazia di Maguzzano - Lonato (Brescia) 1 luglio-5 luglio 1996*, a cura del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico, Milano 1997, p. 264: «La speciale riservatezza delle cause di competenza della Congregazione per la dottrina della fede e la gravità delle materie ad essa affidate potrebbero suggerire la non impugnabilità dei suoi

## 2. *L'obbligo dei Dicasteri di trasmettere gli atti.*

È necessario anzitutto chiarificare che cosa si intenda e, più in particolare, che cosa si comprenda fra gli atti richiesti al Dicastero: si dovrà almeno distinguere fra atto (impugnato) [*actus*] e atti (del ricorso gerarchico) [*acta*].

### *L'atto impugnato.*

Non si intende diffondersi in questo studio sull'obbligo dell'Autorità di trasmettere l'atto amministrativo all'interessato. Secondo le *Normae Speciales* è fatto obbligo al ricorrente di presentare l'atto impugnato annesso al ricorso stesso: «Una cum recursu exhiberi debent [...] exemplar impugnatu decreti [...]» (art. 109, 3°). In alternativa il ricorrente deve presentare l'istanza con cui ha richiesto all'Autorità l'esemplare dell'atto impugnato: «Ut legitime constet Administrationem publicam recusavisse tradere exemplar impugnatu decreti, recurrrens probare tenetur se illud petiisse per litteras commendatas et cum syngrapha receptionis vel aequipollenti systemate locali, saltem quindecim diebus antequam expirarent fatalia» (art. 110). Di fronte a questa istanza l'Autorità «exemplar concedere recusavit» o comunque non ha messo il ricorrente in condizioni di conseguirlo in tempo utile per il ricorso (art. 109, 3°). L'assenza dell'atto amministrativo non produce effetti esplicitamente previsti dalle *Normae Speciales* sull'accoglimento del ricorso o sul ricorrente; come pure esistono fattispecie illegittime e legittime in cui l'atto amministrativo non è dato all'interessato: si pensi, ad esempio, all'atto amministrativo che si esplica in un'azione senza alcun testo; oppure all'atto amministrativo intimato a norma del can. 55 e, coerentemente, negato poi all'interessato medesimo quando ricorra alla Segnatura Apostolica. Si noterà comunque che le *Normae Speciales* non enunciano un obbligo specifico dell'Autorità di dare l'atto amministrativo all'interessato, valendo, anche per il caso in cui il fedele chieda l'atto per il ricorso, la normativa generale sulla notificazione degli atti amministrativi.

---

provvedimenti amministrativi singolari presso la Segnatura. Tuttavia, il principio di formale uguaglianza fra tutti i dicasteri e la volontà di sottoporre i provvedimenti amministrativi dei dicasteri al controllo di legittimità, *porterebbe* ad accettare il contenzioso-amministrativo per violazione di legge [...] (*non sul « merito » della decisione*), *tranne che il legislatore* escludesse tale impugnazione» (i corsivi sono nostri).

Si intende considerare più approfonditamente l'obbligo dell'Autorità verso la Segnatura Apostolica. Potrebbe sembrare ovvio l'obbligo dell'Autorità di trasmettere l'atto impugnato, ma non lo è. Anzitutto l'atto potrebbe, anche legittimamente, mancare nel caso in cui il ricorso sia presentato a norma del can. 57, ossia dopo il silenzio legittimamente costituito dell'Autorità. Il silenzio o inerzia dell'Autorità non sono in sé stessi illegittimi (cf can. 57 § 3; art. 136 § 2 Regolamento Generale della Curia Romana) e pertanto neppure illegittimo *per relationem* diverrà il rifiuto di trasmettere l'atto amministrativo, dal momento che legittimamente non esiste. Ci si potrebbe trovare inoltre di fronte ad un atto (nel senso di azione) dell'Autorità, sprovvista *de iure* o *de facto* di qualunque riscontro testuale, anche di carattere preparatorio o dichiarativo. In questo caso è chiaro che l'Autorità non deve (perché non può) trasmettere atto alcuno.

#### *Gli atti.*

L'art. 112 *Normae Speciales* è il testo base per il nostro oggetto: «Ubi primum recursus cum documentis necessariis ad Cancellariam pervenerit, Secretarius [...] exquirat a competente Auctoritate ecclesiastica ut acta omnia et documenta spectantia ad casum, de quo controvertitur, transmittat intra terminum peremptorium triginta dierum a recepta communicatione [...]».

Che si tratti di un obbligo del Dicastero di trasmettere tutti gli atti alla Segnatura Apostolica è chiaro e esente da dubbio alcuno<sup>(5)</sup>, ancorché la formulazione della norma non appaia felice. *In recto* è affermato solamente che il Segretario del Supremo Tribunale «chieda» o «richieda» tutti gli atti. Non è per sé compreso nella locuzione «chiedere» il diritto di ottenere e per converso il dovere altrui di dare. Si è voluto molto probabilmente tener conto nel linguaggio del rispetto verso la dignità e della fiducia nella responsabilità dei Dicasteri della Curia Romana<sup>(6)</sup>. Viene però in aiuto a questa

(5) «L'amministrazione ha l'obbligo di adempiere» (P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Milano 1977, p. 242); «Nel testo legislativo canonico l'obbligo fatto alla pubblica amministrazione ecclesiastica di esibire *tutta* la documentazione necessaria al caso, è sancito [...] Né la pubblica amministrazione può esimersi sotto qualsiasi titolo o per un qualsivoglia pretesto da tale dovere» (G. LOBINA, *Elementi di procedura amministrativa canonica*, Roma 1973, p. 50).

(6) «Recursus Signaturae Apostolicae factus semper communicatur cum Dicasterio quod decisionem dedit, et a quo *exigitur* ut acta omnia et documenta spectantia

*inconcinnitas* l'aggettivo *peremptorium* con cui è qualificato il termine di trenta giorni fissato per la trasmissione degli atti. Non sono mancati commentatori della normativa del contenzioso amministrativo che hanno notato la peculiarità di questo aggettivo<sup>(7)</sup>. Mi pare che l'interpretazione migliore sia di «*délai impératif*»<sup>(8)</sup>. Forse il suo uso non è secondo il significato tecnico che possiede nel diritto processuale. Certamente riesce a qualificare indirettamente come obbligatoria la trasmissione degli atti<sup>(9)</sup>.

Deve poi trattarsi di tutti gli atti. Il Dicastero non può operare una scelta discrezionale fra gli atti a sua disposizione. Tutti gli atti pertinenti al caso di cui trattasi devono essere trasmessi. Non si limitano gli atti a quelli attinenti alla causa in corso presso la Segnatura Apostolica: il riferimento preferito, perché più ampio, è al caso di cui trattasi e che potrebbe essere più ampio dell'oggetto del ricorso gerarchico all'origine della causa contenzioso-amministrativa. Non si tratta perciò semplicemente degli atti del ricorso gerarchico né degli atti del Dicastero, ossia originanti dall'autorità del Dicastero che è

---

ad casum, de quo controvertitur, transmittere *indulgeat*» (*Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu adversus decisionem Dicasterii Curiae Romanae*, 9 novembre 1970, in *Documenta recentiora circa rem matrimonialem et processualem cum notis bibliographicis et indicibus collegerunt I. Gordon-Z. Grochowski, Romae 1977*, n. 3178; i corsivi sono nostri).

(7) «[...] sembra che l'espressione [...] venga usata impropriamente, perché sarebbe molto strano che si tratti di vero termine perentorio, cioè del termine che scaduto renda perento il diritto e l'obbligo di trasmettere gli atti da parte dell'autorità ecclesiastica resistente, e che scaduto il giudice non abbia la potestà di farlo valere [...] con la conseguenza che tali atti non possano più essere presi in considerazione» (Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in *De iustitia administrativa in Ecclesia. La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, p. 36, nota 45); cf. pure R.A. STRIGL, *Kritische Analyse der im Jahre 1968 zur Erprobung ergangenen Verfahrensordnung für die Apostolische Signatur*, in *Ius populi Dei*, III, Romae 1972, p. 105.

(8) P. VALDRINI, *Conflicts et recours dans l'Église*, Strasbourg 1978, p. 95.

(9) Potrebbe contenere, con la sua indicazione temporale determinante, una decisiva indicazione che il rifiuto e lo stesso ritardo nel trasmettere gli atti e i documenti da parte dell'Autorità non possono interrompere il processo. Ne conferma indirettamente l'importanza Pinto, chiedendone l'abolizione perché si tratterebbe di un «inciso irri-guardoso»: «È una norma o prassi che ha prodotto già le sue reazioni negative, fin dall'inizio del contenzioso-amministrativo. La collaborazione fra Dicasteri della Sede Apostolica dovrebbe essere la norma» (*Elementi di diritto amministrativo canonico*, Città del Vaticano 2000, p. 551).

intervenuto: devono intendersi tutti gli atti che sul caso oggetto di controversia il Dicastero possiede di fatto<sup>(10)</sup>.

L'esecuzione (l'obbligo non si discute, come sopra si è accennato) di questo dovere tanto ampio di trasmissione può essere, colpevolmente o incolpevolmente, lacunosa. Non si deve ignorare che il caso, nel momento in cui il ricorso è presentato, normalmente non ha contorni ben delimitati e definiti. Per questo le norme stesse prevedono che il Dicastero, presa visione delle ulteriori acquisizioni (di domande, documenti e argomenti) da parte del ricorrente, « ius habe[n]t [...] exhibendi ulteriora documenta, ad refutanda ea quae recurrens produxit, intra terminum viginti dierum ab accepta notitia novarum deductio-num vel documentorum ex parte recurrentis » (art. 114 § 4).

È quanto accade analogamente nell'incidentale del processo amministrativo che ha per oggetto la richiesta di sospensione dell'atto amministrativo impugnato. In questa procedura il Segretario fissa, anche per l'Autorità e quindi il Dicastero, il termine di trenta giorni « ad [...] documenta producenda, quae utilia sibi videantur pro causae definitione » (art. 113 § 1).

Non appare comunque ben coordinato il disposto di questi prescritti poiché delle due l'una: o il Dicastero ha trasmesso tutti gli atti, e allora non si capisce come possa trasmetterne altri dopo aver preso visione del ricorso e degli atti annessi; oppure non ha trasmesso tutti gli atti, e pertanto compie un'ulteriore scelta fra gli atti dopo la conoscenza del ricorso in tutti i suoi elementi.

### 3. *Il rifiuto dei Dicasteri di trasmettere gli atti.*

Il rifiuto del Dicastero di trasmettere gli atti non si presenta come un'unica realtà, ma può configurare diverse fattispecie, che meritano di essere considerate singolarmente sia nel loro manifestarsi sia nella loro qualificazione processuale sia nella ricerca del rimedio processuale.

*Il rifiuto del Dicastero di trasmettere gli atti a ragione del rifiuto di costituirsi o dopo la costituzione.*

Alla Autorità è chiesto, al pari di tutte le parti che si oppongono, in qualunque forma, al ricorso, di costituirsi in giudizio attra-

---

<sup>(10)</sup> Non è raro il caso in cui ben prima dell'apertura formale del ricorso vi siano stati interventi o interpellanze in ordine alle persone poi coinvolte nel ricorso.

verso il conferimento del mandato ad un Patrono abilitato ad agire presso il Supremo Foro. Il rifiuto di trasmissione degli atti può costituire il corollario o l'annesso di una totale assenza che l'Autorità intenda mettere in atto nel giudizio, cui è chiamata di fronte alla Segnatura Apostolica<sup>(11)</sup>. L'Autorità né si costituisce né trasmette gli atti riguardanti il caso: l'Autorità ignora completamente il giudizio.

L'Autorità potrebbe anche costituirsi in giudizio, secondo le *Normae Speciales* della Segnatura, rifiutando però la trasmissione degli atti concernenti il caso<sup>(12)</sup>. Non si tratta, come potrebbe essere considerato a prima vista, di un atteggiamento processuale contraddittorio, quasi da una parte a voler accettare di partecipare al giudizio e, dall'altro, ad impedirlo con la mancata trasmissione degli atti. Si tratta piuttosto di una precisa posizione processuale, che potrebbe godere di una certa ragionevolezza e giuridicamente gravida di effetti.

Anzitutto la ragionevolezza potrebbe dipendere dalla volontà della Autorità di respingere *a limine* il ricorso attraverso un'opposizione che non abbisogna, per il suo completo esplicarsi, di presentare e di considerare atto alcuno, almeno secondo l'opinione della medesima Autorità. Si pensi, ad esempio, ad un'eccezione preliminare di incompetenza del Supremo Tribunale sollevata dall'Autorità<sup>(13)</sup>; oppure ad un'eccezione preliminare di carenza di presuppo-

---

(11) «[...] l'ordine di esibizione dei documenti viene rivolto alla *pubblica amministrazione in quanto tale*, non in quanto parte in causa» (G. LOBINA, *Elementi*, cit., p. 49).

(12) Per la verità si tratta spesso più semplicemente del fatto che il Dicastero, senza costituire un proprio Patrono, interloquisce con il Supremo Tribunale eccependo la incompetenza del medesimo o la carenza di un presupposto per il ricorso. Il Supremo Tribunale accettando tale interlocuzione, che a volte si compone di più interventi di richiesta e di risposta, pare ritenere non necessaria (almeno *in casu*) la costituzione formale in giudizio ai sensi delle *Normae Speciales* o equipara tale interlocuzione, accettandola, alla costituzione in giudizio.

(13) L'Ufficio per il Lavoro della Sede Apostolica (ULSA), contro i cui provvedimenti si era interposto ricorso presso la Segnatura Apostolica, si è rifiutato di costituirsi, assumendo l'incompetenza del Supremo Foro per il fatto di non essere Dicastero della Curia Romana, bensì Organo giurisdizionale: cf *una*, prot. n. 22046/90 CA, e *una*, prot. n. 22583/91 CA. Si deve notare che nei casi di cui sopra non solo all'ULSA non furono richiesti gli atti, ma nel primo caso, dopo un primo invito a costituire l'Avvocato, all'Ufficio fu rivolto un secondo invito molto blando: «Qualora codesto Ufficio intenda intervenire nella discussione sulla questione preliminare circa la competenza di questa Segnatura Apostolica, prego l'Eccellenza Vostra di voler nominare [...] l'avvocato per

sto per il fatto che l'atto impugnato non è decreto o decisione<sup>(14)</sup>; oppure ad un'eccezione di inimpugnabilità dell'atto in quanto approvato in forma specifica dal Sommo Pontefice<sup>(15)</sup>. La trattazione

---

la tutela degli interessi di codesto Ufficio» (lettera 31 luglio 1991); nell'altro fu decretato dal Supremo Tribunale: «1. Praeliminariter definienda est quaestio de competentia, vel minus huius Supremi Fori, in casu; 2. Officium Laboris Sedis Apostolicae et Congregatio [...] invitentur, ut *si velint* interveniant in discussione eiusdem quaestionis» (6 agosto 1991; il corsivo è nostro): si noti che nel caso l'ULSA era certamente *pars resistens* e non furono richiesti gli atti e la costituzione del Patrono fu ritenuta facoltativa. In entrambi i casi il rifiuto di costituirsi dell'ULSA fu netto: «[...] esprimo il convincimento, formato e condiviso nelle competenti sedi dell'Ufficio, che questo non possa costituirsi nel giudizio dinanzi al Supremo Tribunale [...] non essendovi, in nessun ordinamento, casi in cui un giudice venga chiamato a difendere le sue [...] pronunzie, tramite un avvocato, in sede di impugnativa» (27 settembre 1991). La mancata costituzione non impedi nel caso ulteriori interlocuzioni fra ULSA e Supremo Tribunale.

<sup>(14)</sup> Si tratta di una fattispecie insidiosa: il Dicastero sostiene che con l'atto che è stato impugnato il Dicastero non ha deciso alcunché e pertanto non è atto amministrativo. Si prenda un esempio: *una*, prot. n. 29064/98 CA. Viene interposto ricorso contro un atto del Dicastero. Udito il Promotore di giustizia, la Segnatura, con una lettera ampiamente motivata, chiede gli atti al Dicastero. Il Dicastero, in risposta precisa che «questo Dicastero non ha inteso in alcun modo accogliere il ricorso [...] La lettera di questo Dicastero voleva essere solo un mezzo per sostenere l'Ecc.mo Ordinario». Successivamente, con un'articolata missiva, la Segnatura Apostolica rispondeva alle asserzioni del Dicastero e chiedeva di nuovo l'invio degli atti. Il Dicastero ribadiva le proprie ragioni: «Questa Congregazione non ha inteso esaminare detto ricorso ai sensi dei cann. 1737 e 1739 CJC. Essa ha solo inviato una lettera all'Ecc.mo Ordinario allo scopo di confermare, per conoscenza e norma di lui, il proprio immutato giudizio [...], attenendosi al riguardo unicamente alle proprie competenze [...] Pertanto, a sommo parere di questo Dicastero, non dovrebbero sussistere nel caso in oggetto i presupposti per un ricorso in via contenziosa amministrativa presso codesto Supremo Tribunale, non essendo intervenuto un previo giudizio in via gerarchica secondo la previsione normativa di cui ai citati cann. 1737 e 1739 CJC». Prescindendo dal fatto che il dichiarare di non aver deciso, configura certamente, perché ammesso dalla parte, il silenzio, contro cui si può ricorrere (cf. can. 57), a nessuno sfugge come sia inderogabile prerogativa del Tribunale giudicare la qualificazione giuridica di un atto impugnato (cf. per esempio, *una*, prot. n. 11162/79 CA, 23 ottobre 1980; recentemente decreto del Congresso 13 giugno 2000 [prot. n. 30041/99]) e che tale giudizio non può avere che come base gli atti e i documenti del Dicastero e, solo sussidiariamente, le argomentazioni dello stesso. È pertanto insostenibile, a meno forse di casi evidentissimi, rifiutare gli atti sul presupposto di un giudizio unilaterale sulla natura dell'atto impugnato.

<sup>(15)</sup> Cf. per esempio, *una*, prot. n. 20782/89 CA: il Segretario del Dicastero, alla richiesta di costituirsi e di trasmettere gli atti, rispose che non era «ammissibile alcun ricorso contro il decreto in oggetto». La Segnatura Apostolica, approfondito l'argomento anche con l'aiuto dell'avvocato della parte ricorrente, insisteva manifestando che la pronuncia circa la proponibilità o meno del ricorso era di esclusiva competenza

dell'eccezione non richiede normalmente alcun atto. Si ha riprova della ragionevolezza del menzionato atteggiamento processuale dell'Autorità, se si considera lo speculare procedimento che *ex praxi* il Supremo Tribunale mette in atto rigettando *a limine* ricorsi che del tutto manifestamente ed evidentemente sono sprovvisti dei presupposti: l'Autorità amministrativa non è finora neppure informata del rigetto<sup>(16)</sup>, anzi nemmeno del ricorso.

Con questo non si intende assolutamente avallare una simile prassi dell'Autorità che, oltre ad essere *contra ius*, ossia illegittima, mette in serio pericolo i diritti dei fedeli che ricorrono e contraddice alla funzione giurisdizionale che solo compete al Supremo Tribunale<sup>(17)</sup>.

Circa gli effetti giuridici si potrebbe considerare comunque che la costituzione in giudizio provoca una serie di effetti giuridici nascenti dalla relazione processuale stessa non solo instauratasi, ma esplicitamente accettata e principiata dall'Autorità.

Un caso analogo attiene alla trasmissione parziale dei documenti.

---

della Segnatura Apostolica e chiedeva nuovamente la trasmissione degli atti, ricevendo però dal Prefetto del Dicastero un nuovo diniego. Cf. pure *una*, prot. n. 19596/87 CA, rigettata per questo *a limine*; *una*, prot. n. 16053/84 CA; *una*, prot. n. 27081/96 CA.

<sup>(16)</sup> Non mancano casi in cui l'Organo contro cui era stato interposto ricorso sia stato invitato a costituirsi prima di un rigetto *a limine*: cf. decreto del Segretario 24 maggio 1991 in *una*, prot. n. 22046/90 CA.

<sup>(17)</sup> In merito, per esempio, all'eccezione di inimpugnabilità per approvazione in forma specifica da parte del Sommo Pontefice dell'atto impugnato, non è raro il caso in cui la medesima possa essere oggetto di diversa valutazione. In un caso (prot. n. 19596/87 CA), al Supremo Tribunale che, chiedendo gli atti affermava che «dal decreto di codesto Dicastero non risulta un'approvazione in forma specifica del Santo Padre, anche se Egli fu debitamente informato dall'Em.mo Cardinale Prefetto», il Dicastero per contro pretendeva di «porta(re) a conoscenza di codesto Supremo Tribunale che detto provvedimento che si vuole impugnare ha ottenuto la conferma specifica del Santo Padre», argomentando: «Tale conferma si deduce innanzitutto dal tenore generale del Decreto stesso ed in specie dalla clausola finale, dove si accenna formalmente al mandato di esecuzione dato dal Santo Padre». Tale argomento era lo stesso che faceva dubitare il Supremo Tribunale che si fosse di fronte ad un'approvazione in forma specifica. E continuava il Dicastero: «Inoltre, mi pregio significarLe che l'approvazione specifica pontificia è stata formalmente chiesta nel Foglio d'Udienza del 3 Agosto u.s. e concessa in data 6 Agosto [...], dopo che al Santo Padre era stata fatta relazione dei termini e degli elementi della causa e conseguentemente delle ragioni e decisioni adottate da questo Dicastero». E di tale argomento nessuna prova o documento il Dicastero pensava di dover fornire.

*Il rifiuto di trasmettere gli atti a ragione della remissione del Dicastero alla giustizia del Supremo Tribunale.*

Il Dicastero, il cui atto è impugnato tramite ricorso alla Segnatura Apostolica, potrebbe decidere di rimettersi alla giustizia del Supremo Tribunale, senza produrre alcun atto e senza costituirsi, ma semplicemente dichiarando la sua fiducia nell'attività giudiziaria del Supremo Foro.

*Il rifiuto di trasmettere gli atti a ragione della riservatezza degli stessi.*

Il Dicastero a volte, seppur raramente, si è appellato alla riservatezza di alcuni atti o documenti inerenti a determinate materie, per non trasmettere<sup>(18)</sup> gli atti richiesti dal Supremo Tribunale in forza del ricorso presentato e delle *Normae Speciales* oppure, pur trasmettendoli, per vincolarli « da speciale segreto »<sup>(19)</sup>. Risulta difficile comprendere che ragioni di riservatezza impediscano la trasmissione o la disponibilità degli atti, nel momento in cui è lo stesso ricorrente che chiede l'intervento del Supremo Tribunale per una verifica del procedimento che lo ha interessato o comunque possono mettersi in atto cautele che salvaguardano il diritto alla riservatezza di terzi (cf, per esempio, can. 1546 § 2). Senza considerare che le *Normae Speciales* della Segnatura Apostolica danno, pur nel contesto del di-

---

(18) L'argomento della riservatezza era addotto nel caso *ad adiuvandum* quello più forte dell'asserita inimpugnabilità dell'atto per approvazione in forma specifica da parte del Sommo Pontefice (prot. n. 19596/87 CA).

(19) Il caso si è verificato più volte. In una causa recente il Dicastero, richiesto degli atti, precisò che, qualora il ricorso presso il Supremo Tribunale avesse superato la fase preliminare (in cui intervengono solo i Prelati della Segnatura), parte degli atti trasmessi, ossia « le confessioni dei denunzianti sono da considerarsi tutelate da *speciale segreto* e non potrebbero essere fatte conoscere agli avvocati di parte, attesa la natura particolare della materia, le condizioni delle persone implicate e il rifiuto [...] a rispondere » del ricorrente nella sede apposita (la sottolineatura è del testo). Alla ulteriore richiesta della Segnatura se il vincolo di speciale segreto dovesse valere anche nei confronti dell'avvocato d'ufficio, « Procuratore dei Palazzi Apostolici », nominato per il ricorrente, il Dicastero confermava la riserva manifestata. La Segnatura Apostolica, rispettando il vincolo o condizione con cui gli atti le erano stati trasmessi, riponeva quella sezione di atti al di fuori degli atti processuali: il rispetto del diritto alla difesa non permetteva di inserire fra gli atti di causa, atti non comunicati e comunicabili né alla parte né al suo Patrono.

ritto di difesa<sup>(20)</sup>, una garanzia giuridica di riservatezza degli atti almeno pari a quella delle Autorità.

*Il rifiuto di trasmettere alcuni atti richiesti su domanda di parte.*

Nel corso del processo amministrativo può risultare necessario o anche solo opportuno acquisire un documento. Questo documento potrebbe essere (come spesso accade) in possesso dell'Autorità. Di questo documento se ne può supporre l'esistenza in base ai documenti già presentati, che ne fanno menzione, oppure in base alla normativa o alla prassi amministrativa dell'ufficio, che prevede la produzione o conservazione di un documento simile. A volte un documento può essere semplicemente cercato, senza alcuna certezza della sua esistenza.

Nella *Normae Speciales* vigenti, il primo accenno esplicito alla possibilità istruttoria della richiesta di un documento appare nell'art. 117 § 2: «Peracta summaria ac praevia delibatione [...] si partes inter se consenserint, Secretarius potest iubere ulteriores investigationes administrativas, exquirenda documenta et positiones [...]». A nessuno sfugge che ci si trovi in uno stadio molto avanzato del processo. Anzi, qualora le parti dissentano circa la documentazione da richiedere (e basta che l'Autorità, essendo parte, non sia d'accordo, per procurare il dissenso), «videt Collegium iudicans» (art. 117 § 2): un rinvio senz'altro autorevole, ma con annessi dilatori di grande entità<sup>(21)</sup>. È incerto, tra l'altro, se la decisione del Collegio, di cui trattasi, sia da considerare un'apposita pronuncia del Collegio stesso, chiamato a decidere per decreto su una richiesta istruttoria inerente

---

<sup>(20)</sup> Le parti possono agire presso la Segnatura solo attraverso i Patroni (cf. art. 99 § 1), ma possono accedere agli atti presso il Supremo Tribunale «le parti e i loro Patroni» (cf. art. 97). È stato concesso, su richiesta del ricorrente, «ut Rev.dus [...] in casu acta apud sedem huius Supremi Fori inspicere possit, ea tamen condicione ut prius iure iurando promittat (cf. can. 1368) se scientia ita acquisita tantummodo usurum esse in ordine ad ius defensionis coram hac Signatura Apostolica exercendum» (cf. decreto del Prefetto, 14 gennaio 1998, confermato dal decreto del Congresso, 11 marzo 1998, in *una*, prot. n. 27795/97 CA). Nel caso il ricorrente rifiutò la condizione apposta all'accesso agli atti, ossia il giuramento. Il Supremo Tribunale potrebbe ricorrere all'applicazione del can. 1598 quando, su indicazione del Dicastero trasmittente o d'ufficio, ritenga verificarsi una ragione di riservatezza (cf. *una*, prot. n. 22571/91 CA, decreto del Congresso 17 maggio 1993).

<sup>(21)</sup> Cf, per esempio, G. LOBINA, *Il processo amministrativo*, in «Apollinaris» 45 (1972) 459.

a «supplenda documenta» (cf art. 118), oppure sia, come più probabilmente appare, la decisione definitiva del Collegio (cf art. 123 §1), cui si rimandano le richieste istruttorie inevase per contrasto fra le parti: «Ius est partibus [...] deponere restrictum conclusivum in quo contineantur omnia petita, etiam ordinis instructorii, et complete evolvantur rationes, sive in facto sive in iure, quibus ipsa petita nituntur» (art. 118).

Amplissimi mezzi istruttori possono infine essere decisi dal Collegio giudicante, che, a norma dell'art. 123 § 2, «controversiam, vel ex toto vel ex parte, non definit»<sup>(22)</sup>, decidendo anche «dilata, et compleantur acta».

#### 4. *Riflessi sul processo amministrativo del rifiuto dell'Autorità.*

Giova interrogarsi sulle ragioni giuridiche della problematica e sulla loro fondatezza e coerenza.

Le ragioni giuridiche consistono tutte nei ben conosciuti nodi fondamentali della Giustizia Amministrativa Canonica (e di gran parte di quella vigente negli ordinamenti giuridici continentali o di *civil law*). Basti un accenno. L'origine della Giustizia Amministrativa a partire dal sistema del Superiore Giudice con il lento e contrastato passaggio al sistema della duplice Giurisdizione, che non ha consentito di abituare adeguatamente il giudice ad una funzione veramente *super partes*; il contenimento del sindacato dei tribunali amministrativi all'interno di un controllo di legittimità dell'atto amministrativo, che, anche a fronte di vizi di legittimità sempre più invasivi (eccesso di potere, violazione dell'*aequitas*), ha mantenuto l'abitudine a ricercare il giusto pronunciamento giudiziale all'interno del ripercorrimiento dell'iter di formazione amministrativo dell'atto impugnato e pertanto limitandosi all'acquisizione degli atti e documenti del medesimo percorso, senza possibilità di istruttoria propria; il persistere di una concezione dell'Autorità (amministrativa) come potere autonomo e indipendente (favorito dal principio della c.d. divisione dei poteri), i cui atti sono insuscettibili di giudicato giudiziario, quan-

---

<sup>(22)</sup> Non appare condivisibile l'orientamento di qualche commentatore (cf. G. LOBINA, *Elementi*, cit., p. 51), che vede nel prescritto di questo articolo l'attuazione del caso in cui alla Segnatura Apostolica sia stata affidata una controversia da decidere anche nel merito.

d'anche violino la legge e, molto più, i diritti fondamentali dei fedeli, mentre con difficoltà procede la convinzione di un'Autorità (amministrativa) sottomessa alla legge, come servizio, i cui atti, nel momento in cui contrastano con i diritti dei fedeli, non partecipano dell'autorità che proviene dalla funzione che, apparentemente, ne è all'origine.

Tutto questo complesso di principi giuridici, che rappresentano nodi strutturali in lenta evoluzione (anche) nella Giustizia Amministrativa Canonica, permettono di vedere il processo amministrativo, con la sua normativa, come in tensione tra un'immagine di esso quale continuazione del procedimento amministrativo che ha condotto all'atto impugnato e un'immagine di esso quale vero e proprio (tipo di) processo contenzioso.

Nel primo caso l'acquisizione di atti e documenti è richiesta nel processo amministrativo all'Autorità, che continuerebbe a collaborare a fianco del giudice, che condurrebbe l'istruttoria *per il tramite* dell'Autorità (amministrativa). Essa unicamente non avrebbe il potere di rimediare a carenze dell'atto impugnato durante il processo amministrativo. Per il resto collaborerebbe con il giudice alla ricerca, nell'iter da essa compiuto precedentemente, degli elementi di sostegno dell'atto impugnato. Non v'è chi non veda la precarietà di questa struttura in cui si (ri)verificherebbe in parte il sistema del Superiore Giudice, con grave rischio per la (necessaria) parità processuale delle parti.

Nell'altro caso l'acquisizione di atti e documenti, ma anche (finalmente) di altri mezzi di prova, sarebbe saldamente nelle mani del giudice, come accade in un processo contenzioso, in un processo di parti. In esso il giudice, dopo aver acquisito quanto le parti hanno messo a disposizione, procede in un'ottica (ri)equilibratrice delle forze reali processuali delle parti, ad acquisire autoritativamente quanto richiesto dalle parti o necessario per un giusto giudizio.

Non sfugge senz'altro come il rifiuto o l'inerzia nel trasmettere gli atti da parte dell'Autorità nel primo caso blocca quasi istituzionalmente il processo, nel secondo caso configura (solo) un'evenienza (prevista) del percorso istruttorio.

##### 5. *Rimedi contro il rifiuto dell'Autorità di trasmettere gli atti.*

«L'ordinamento canonico non risolve il problema della inottemperanza della Pubblica Amministrazione all'obbligo di produrre il mate-

riale (probatorio) richiestole»<sup>(23)</sup>. La presenza di una lacuna del diritto in merito ai rimedi della mancata collaborazione dell'Autorità nella acquisizione di prove documentali nel processo amministrativo può essere parzialmente condivisa. Essa cioè appare vera solo nel momento in cui si ricerchi un'espressa statuizione o un esplicito prescritto della legge che permetta di risolvere l'*impasse* creato dal rifiuto dell'Autorità di fornire gli atti e i documenti. Ciò non significa evidentemente che la giurisprudenza e la dottrina manchino di mezzi giuridici per risolvere la questione. Forse la *lacuna iuris* appare e con maggiore evidenza per il fatto di una certa inerzia o pigrizia nell'escogitazione e nell'applicazione di strumenti giuridici che affrontino e risolvano la questione.

Ne è segno il fatto che probabilmente tutti i rimedi di cui *infra*, soprattutto quelli più direttamente attinenti al diritto pubblico, possono essere ritenuti già presenti nell'ordinamento canonico vigente e disponibili all'applicazione da parte di un giudice amministrativo attento alla ricerca della giustizia. E tutto ciò con la clausola dell'opportunità comunque di una previsione esplicita *de iure condendo*<sup>(24)</sup>, unitamente ad una previsione processualistica maggiormente evoluta su questo aspetto.

*Inversione dell'onere della prova o valutazione del rifiuto a fornire le prove*<sup>(25)</sup>.

Il rimedio dal quale potrebbero venire maggiori e più efficaci spunti di soluzione, anche solo forse perché particolarmente flessi-

(23) P.V. PINTO, *La giustizia*, 243. Cf. pure E. BERNARDINI, *L'istituzione della Sectio Altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Ius populi Dei*, III, cit., p. 66.

(24) La collocazione di tale futura esplicita previsione normativa potrebbe essere, senza attendere una nuova legge sulla Curia Romana, o nelle rinnovate *Normae Speciales* del medesimo Supremo Tribunale oppure nella rinnovata pubblicazione del Regolamento Generale della Curia Romana.

(25) Si deve chiarire che per prove si intendono sia gli atti e i documenti, che costituiscono come l'ossatura del processo amministrativo (ma che comunque possono essere valutati come prove), sia le ulteriori prove che possono essere richieste e prodotte nello stesso processo. Porterebbe troppo lontano la considerazione delle richieste che nel processo amministrativo vengono rivolte all'Autorità perché provi, tramite l'esibizione di documenti, la fondatezza di una grave causa che dal diritto è richiesta per la legittimità dell'atto impugnato. I criteri di valutazione del rifiuto o ritardo nell'esibizione di questi atti non possono essere che analoghi a quelli cui si dedica più direttamente il presente studio. Per alcuni spunti in un ambito peculiare cf. G. PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*. XXV Incontro di Studio Villa S. Giuseppe - Torino 29 giugno-3 luglio 1998, a cura del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico, Milano 1999, pp. 110-117.

bile ed adattabile alle più diverse situazioni, attiene alla più generale problematica inerente ai poteri istruttori del giudice, all'onere della prova ed a chi esso onere competa, nonché al valore da attribuire alle prove in ordine alla pronuncia giudiziale. Si tratta di temi (intrinsecamente connessi) di vastissima portata e che, avendo ottenuto nel processo contenzioso ordinario una certa *opinio communior* interpretativa e giurisprudenziale, si può chiedere se debbano essere applicati anche al processo amministrativo o se invece in esso non debbano subire mutamenti<sup>(26)</sup>.

#### L'onere della prova.

Il can. 1526 § 1 afferma perentoriamente: «Onus probandi incumbit ei qui asserit». La struttura del processo contenzioso ordinario canonico, attivato da istanza di parte, come pure la logica stessa delle relazioni umane, richiede che *l'onere della prova incomba sul soggetto che afferma* (can. 1526 § 1), in modo tale che il compito di addurre prove sufficienti nel processo gravi sulla parte attrice. Sulla parte convenuta verrà a gravare l'onere della prova solamente qualora eccepisca, ossia affermi positivamente fatti contrari a quelli dell'attore (*reus in excipiendo fit actor*). Non si troverà invece in questa condizione la parte convenuta che si limiti a negare le affermazioni della parte attrice.

Esistono comunque casi in cui l'onere della prova è distribuito in modo diverso oppure vi si trovano elementi che non necessitano di prova, e ciò sia in ordine all'onere di chi li ha affermati sia in ordine alla certezza morale loro riconosciuta comunque *ope legis*. Questi ultimi sono:

- quanto la legge presume (can. 1526 § 2, 1°) attraverso *favor iuris* o presunzioni, esplicitamente o implicitamente affermate (cf.,

---

<sup>(26)</sup> Per quanto può essere utile al nostro scopo, si deve rilevare che il problema è sentito in ogni sistema di Giustizia Amministrativa, anche vigente nell'ambito statale. Per una soluzione analoga, attinente cioè all'elaborazione di un diverso principio dell'onere della prova nel processo amministrativo, si possono considerare, per mero esempio, nell'ordinamento italiano G. VERDE, *Norme processuali ordinarie e processo amministrativo*, in «Foro italiano» 1985, V, 166-175; nell'ordinamento francese A. MASUCCI, *Il processo amministrativo in Francia*, Milano 1995, soprattutto pp. 44-46; nell'ordinamento tedesco ID., *La legge tedesca sul processo amministrativo*, Milano 1991, soprattutto pp. 38-40.

ad esempio, in ambito matrimoniale cann. 1060; 1061 § 2; 1096 § 2; 1101 § 1; 1107; 1138 §§ 1-2);

- i fatti asseriti da una delle parti e ammessi dall'altra parte (can. 1526 § 2, 2°). Fanno eccezione casi previsti dal diritto (cf soprattutto nelle cause di bene pubblico) e prescritti dal giudice.

I fatti notori (anche ristretti nel loro novero dal can. 1747, 1° CIC17) devono essere pure provati, anche se la loro prova risulterà oltremodo facile<sup>(27)</sup>.

La trasposizione piana del principio nell'ambito del processo amministrativo comporterebbe l'onere della prova sul ricorrente. Si deve francamente riconoscere che questa è l'impressione che domina. L'oggetto della prova non sarebbe comunque l'illegittimità, che è un giudizio (giuridico) e, come tale, insuscettibile di prova, bensì appannaggio del giudice: solo i fatti possono essere oggetto di prova. L'oggetto è piuttosto uno o più fatti che, anche nel giudizio di legittimità, possono essere oggetto di istruttoria, in quanto ad essi è legato, direttamente o indirettamente, il giudizio di legittimità<sup>(28)</sup>.

L'applicazione appiattita della normativa contenziosa ordinaria al processo amministrativo porterebbe ad una situazione iniqua<sup>(29)</sup>. Nel momento in cui, come accade nella grande maggioranza dei casi, fosse l'Autorità a detenere in forma esclusiva gli atti e i documenti, nati o chiamati ad essere prova nell'ambito processuale canonico, sarebbe iniquo (continuare ad) imporre al ricorrente l'onere della

<sup>(27)</sup> Cf. «Communications» 11 (1979) 98.

<sup>(28)</sup> Guido Corso elenca quattro oggetti di prova (e di istruttoria) anche in un rigido contesto di giudizio di legittimità, come quello italiano: «La questione della prova: non si pone nella giurisdizione amministrativa di legittimità a meno che venga denunciato un eccesso di potere [...] o una falsa applicazione della legge; si pone nella giurisdizione esclusiva sui diritti [...]; può porsi, anche nella giurisdizione di legittimità, in relazione ai presupposti processuali e alle condizioni dell'azione quando il loro accertamento comporti un'indagine di fatto» (*Prova. VIII. Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1999, *ad vocem*, n. 5, p. 4). Non occorre aggiungere quanto maggiormente sia vero questo nel contesto della Giustizia Amministrativa Canonica che non conosce la fuorviante distinzione fra interesse legittimo e diritto soggettivo.

<sup>(29)</sup> Nella Giustizia Amministrativa Italiana, per esempio, «è ricorrente l'affermazione che nel processo amministrativo non ha vigore il principio dell'onere della prova e se ne trova conferma nel fatto che i giudici possono addossarlo alla p.a., gravando il ricorrente di un onere più lieve, che potrebbe essere ricondotto alla c.d. prova *prima facie* [...] la massima è assolutamente pacifica» (G. VERDE, *Norme processuali ordinarie*, cit., p. 170 e nota 51).

prova a fronte di un'Autorità che rifiuta o nega (illegittimamente) gli atti e i documenti, costituenti prove.

Al ricorrente compete necessariamente (come diritto, ma nel caso, molto di più, come dovere) di esibire le prove che sono in suo possesso o quelle che è in suo potere ottenere o abbia comunque ottenuto legittimamente, mettendo in atto la debita diligenza nel presentarle<sup>(30)</sup>. Gli compete nella fase iniziale del ricorso indicare i fondamenti della propria domanda (che propriamente non costituiscono, come si usa dire, «un inizio di prova»), e, nel limite di quanto gli è consentito, le prove (atti e documenti) che potrebbero costituire prova del suo assunto<sup>(31)</sup>.

Non può, al contrario, essergli applicato *sic et simpliciter* il principio dell'onere della prova, in quanto ricorrente.

#### L'acquisizione della prova.

Il principio che regge l'acquisizione delle prove nei processi contenziosi ordinari è dispositivo, ossia compete alle parti (in analogia e collegamento logico-sistematico con lo stesso principio dell'onere della prova)<sup>(32)</sup> mettere a disposizione del giudice gli elementi per il giudizio.

Sul giudice non graverà l'«onere della prova», ossia, in questo caso, il diritto e a volte il dovere o comunque la possibilità di intervenire nella raccolta delle prove, se non limitatamente<sup>(33)</sup> al caso in cui

- ritenga opportuno intervenire *ex officio* nell'istruttoria (can. 1452 § 2): «*Potest autem praeterea iudex [...] supplere*»;

---

<sup>(30)</sup> Cf, per esempio, nella Giustizia Amministrativa Italiana: G. CORSO, *Prova*, cit., p. 12.

<sup>(31)</sup> Le *Normae Speciales* vigenti non richiedono che nel ricorso siano prefigurate o indicate le prove dalle quali il ricorrente ritiene che si potrà evincere quanto asserito (cf. invece per il libello can. 1504, 3°).

<sup>(32)</sup> Cf. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, p. 552.

<sup>(33)</sup> Il sistema processuale canonico di carattere dispositivo sconsiglia comunque al giudice di farsi propositore di prove: non si dovrebbe dimenticare che la normativa vigente già prevede interventi del giudice nello svolgersi delle singole prove (cf. cann. 1530; 1545; 1560 § 2; 1570; 1574). Prima di proporre prove sarà necessario attivarsi all'interno delle prove prodotte e ammesse.

- le parti (attore, parte convenuta, difensore del vincolo e promotore di giustizia, se intervengono nel processo) si dimostrino negligenti al loro rispettivo onere di addurre prove<sup>(34)</sup>;
- il giudice ritenga necessario intervenire per evitare una sentenza gravemente ingiusta, che, nel caso di cause di bene pubblico, significa gravemente difforme dalla verità oggettiva.

Nel caso del processo amministrativo il principio dispositivo dovrà conoscere degli ulteriori correttivi, imponendosi al giudice un potere e un esercizio del potere istruttorio più autonomo, dipendente, anche in questo caso, dal possesso ordinario del maggior numero di prove nelle mani dell'Autorità e dall'obbligo che le incombe di produrle<sup>(35)</sup>. L'orientamento verso il metodo acquisitivo è giustificato «proprio in relazione all'esigenza di riequilibrare la posizione delle parti anche in relazione alla possibilità di un comportamento inattivo della Pubblica Amministrazione che può compromettere la dialettica processuale»<sup>(36)</sup>. Il giudice infatti non può sottrarsi al compito di realizzare, anche in ambito istruttorio, una vera parità processuale fra le parti.

#### La valutazione delle prove.

Nel processo contenzioso ordinario, qualora la parte, cui incombe l'obbligo della prova, non sia in grado di provare le sue affermazioni, «il giudice pronuncerà che la pretesa dell'attore non consta; proscioglierà la parte convenuta; nel caso di cause che godano del favore del diritto, si pronuncerà a favore della causa medesima» (can. 1608 § 4). La forza probatoria degli elementi addotti viene liberamente valutata dal giudice: prevale infatti il libero apprezzamento delle prove, a fronte di limitatissime restrizioni in ordine alla valutazione legale delle prove.

Nel processo amministrativo, in dipendenza dal non pieno dispiegarsi del principio dell'onere della prova e del parziale principio inquisitivo nella fase istruttorie, potrebbero prevedersi varie soluzioni nel caso in cui, non avendo il ricorrente, nonostante la sua ordinaria diligenza, nella sua disponibilità le prove e neppure potendo

<sup>(34)</sup> Cf. M.J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, Roma 1996<sup>3</sup>, p. 379.

<sup>(35)</sup> Non varrebbe nel caso per l'Autorità il principio secondo cui *Nemo tenetur contra se edere* (cf. G. LOBINA, *Elementi*, cit., p. 49).

<sup>(36)</sup> P.V. PINTO, *La giustizia*, cit., p. 169.

il giudice acquisirle o non avendole acquisite legittimamente *aliunde*, l'Autorità neghi le prove stesse di cui dispone:

- l'atto amministrativo è dichiarato illegittimo ogni volta che l'Autorità amministrativa non ha fornito le prove: i fatti allegati dal ricorrente sarebbero automaticamente provati, equiparando l'inerzia dell'Autorità ad ammissione, ossia a prova<sup>(37)</sup>. Non pare sostenibile un simile automatismo, che comporterebbe un vincolo per lo stesso giudice nella valutazione delle prove, nel caso del silenzio dell'Autorità<sup>(38)</sup>;

- l'atto amministrativo non è dichiarato illegittimo, ancorché l'Autorità non abbia risposto alla richiesta di produrre le prove che erano in suo possesso,

- in forza del *favor iuris* (can. 1608 § 4) di cui godrebbero gli atti amministrativi, che sarebbero ritenuti (o presunti) *qua tales* legittimi, fino a prova contraria (cf anche, per esempio, can. 124 § 2), nell'interesse pubblico;

- in forza della *vis plena probationis* dei documenti (cf can. 1541), di cui parteciperebbe lo stesso atto amministrativo, soprattutto quando, come sempre dovrebbe essere, si esprime nella sua forma scritta;

- il giudice valuta discrezionalmente il rifiuto o il silenzio parziali o totali dell'Autorità a produrre le prove in suo possesso a norma del can. 1531: «Quod si [pars] respondere recusaverit, iudicis est aestimare quid ad factorum probationem exinde erui possit». Il prescritto del canone nell'economia del processo contenzioso ordinario travalicherebbe il valore in ordine alla dichiarazione-confessione delle parti, per assurgere al rango di principio generale nella valutazione delle prove lasciata alla discrezionalità del giudice. Nulla impedisce che il giudice, opportunamente valutate tutte le circo-

---

(37) Attraverso una presunzione giurisprudenziale (ossia *iudicis*) «i giudici [...] si arrogano il diritto di dare per provato un fatto sornito di prova deducendone l'esistenza da indizi autoritariamente prescelti. In questa prospettiva va letta la massima secondo la quale il giudice può decidere il ricorso dando per esistenti i fatti in esso affermati quante volte abbia chiesto all'amministrazione di produrre documenti e di fornire delucidazioni e quest'ultima non l'abbia fatto o non l'abbia fatto in maniera sufficiente [...] La massima è consolidata» (G. VERDE, *Norme processuali ordinarie*, cit., p. 170 e nota 58).

(38) Più complesso è motivare il rigetto di una siffatta ipotesi di automaticità. Secondo alcuni Autori si sarebbe di fronte all'ammissione indiretta e implicita nel processo amministrativo della confessione, mezzo di prova tradizionalmente non ammesso.

stanze del rifiuto o del silenzio dell'Autorità, attinga la certezza morale dei fatti indicati dal ricorrente e pronunci conseguentemente l'illegittimità dell'atto amministrativo impugnato. È stato fatto notare che in questo caso il rifiuto o il silenzio dell'Autorità non è prova, ma argomento di prova di cui si avvale il giudice per giungere alla pronuncia.

In conclusione, più che un'inversione dell'onere della prova, si dovrebbe considerare necessario nel processo amministrativo distribuire da parte del giudice l'onere della prova tra ricorrente e Autorità secondo la reale disponibilità delle prove stesse e, pertanto, valutare di conseguenza anche la mancata o solo parziale collaborazione delle parti per la formazione della certezza morale in ordine alla pronuncia definitiva<sup>(39)</sup>. Probabilmente tale rimedio non si può neppure ritenere *de iure condendo*, se ben si considera almeno l'art. 126 *Normae Speciales*, in cui si rinvia alle norme del processo contenzioso ordinario. *De iure condendo*, però, alcune esplicitazioni o previsioni positive potranno spezzare una certa inerzia del giudice amministrativo a valutare adeguatamente il comportamento processuale dell'Autorità.

#### Deferimento della causa all'Autorità Superiore.

Il rifiuto di trasmettere gli atti e i documenti da parte del Dicastero potrebbe lasciare ipotizzare come soluzione il deferimento del caso all'Autorità Superiore, perché provveda a ordinare al Dicastero l'esibizione dei documenti<sup>(40)</sup>.

Il rimedio però non pare consigliabile. Per almeno due ragioni. La prima attiene alla difficoltà inerente all'individuazione dell'Autorità Superiore. Infatti poiché i Dicasteri nella Curia Romana hanno pari dignità (cf art. 2 § 2 PB), non si trova loro Superiore all'infuori del Romano Pontefice in persona<sup>(41)</sup>. Nasce qui la difficoltà di adire

<sup>(39)</sup> Cf, per esempio, G. LOBINA, *Elementi*, cit., pp. 44-45.

<sup>(40)</sup> Cf *una*, prot. n. 17907/86 CA, *coram* AGUSTONI, 27 marzo 1993. In questo caso la trasmissione di tutti gli atti richiesti avvenne dopo tre anni dalla presentazione del ricorso: nel frattempo l'Autorità Superiore era stata più volte avvertita del parere della Segnatura di poter procedere *ad ulteriora* giudicando il caso sottoposto a norma di leggi speciali emanate con l'approvazione specifica della stessa Superiore Autorità. L'acquiescenza della Superiore Autorità, comunicata al Dicastero, portò all'immediata trasmissione dei rimanenti atti.

<sup>(41)</sup> Il compito affidato alla Segreteria di Stato, «rationes cum iisdem Dicasteriis

direttamente il Sommo Pontefice. Il passaggio tramite la Segreteria di Stato farebbe nascere delle difficoltà se l'atto impugnato emanasse precisamente dalla medesima Segreteria. L'affidamento poi solito delle questioni che attengono alla giustizia per un parere o consiglio al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (cf art. 124, 2<sup>o</sup>) farebbe compiere un circolo vizioso alla questione<sup>(42)</sup>. Insomma il Sommo Pontefice in questo caso dovrebbe esporsi di persona.

Si deve inoltre tener presente che qualora su un caso concreto il Sommo Pontefice fosse chiamato a ordinare l'esibizione degli atti, vi sarebbe un oggettivo condizionamento dovuto dalla questione concreta che ha suscitato il ricorso, in modo che qualsivoglia decisione potrebbe apparire determinata più dal giudizio sull'opportunità che dal rispetto della legge processuale.

Di più appare chiaro che il deferimento della questione al Sommo Pontefice è rimedio *extra ordinem* sempre esperibile.

Di un tenore diverso apparirebbe l'obbligo del Supremo Tribunale di riportare o riferire della cosa all'Autorità Superiore: in tal caso ci si troverebbe di fronte o ad un'informazione di quanto è avvenuto, senza che si sospenda in attesa di una decisione, o a un deferimento di una questione che ha interesse generale<sup>(43)</sup>.

---

[*scil.* Curiae Romanae] fovere sine praeiudicio eorum autonomiae et labores coordinare» (art. 41 PB) e che trova ampio riscontro nel Regolamento Generale della Curia Romana (cf, per es., artt. 99, 101, 104 § 1, 106 § 1, 108, 111, 130 § 2), può suggerire una responsabilità di intervento, di propria iniziativa o su istanza, per facilitare una soluzione nel caso particolare o per la generalità dei casi, ma non costituisce per sé la Segreteria di Stato «Superiore Autorità» rispetto ai Dicasteri (cf. art. 2 §§ 1-2 PB).

<sup>(42)</sup> È quanto accadde in *una*, prot. n. 16053/84 CA. La Segnatura Apostolica chiede il mandato, di cui al can. 1405 § 2, per esaminare un decreto, sul presupposto che sia stato approvato in forma specifica. La Segreteria di Stato si incarica di chiedere il parere del Dicastero che ha emesso l'atto. Questo Dicastero, dopo varie considerazioni tecniche sulla propria competenza, concludeva: «Se peraltro in sede superiore si riscontrasse che nel caso è intervenuto un difetto procedurale, questa [...] ritiene che, in considerazione della sostanziale equità del suo provvedimento, esso possa essere sanato mediante un intervento sovrano». Richiesto un altro parere, la Segreteria di Stato pregava la Segnatura «di voler cortesemente far sapere "quid faciendum sit, in casu"», restituendo gli atti.

<sup>(43)</sup> Questo sembra quanto sia avvenuto per la già sopra menzionata questione in merito all'approvazione in forma specifica: dopo alcuni casi in cui i Dicasteri, per evitare di costituirsi in giudizio presso la Segnatura, erano ricorsi all'eccezione dell'approvazione specifica al decreto da parte del Sommo Pontefice, fu la stessa Segreteria di Stato che ravvisò la necessità di chiarificare il concetto e le modalità di concessione della men-

### Costituzione di un Avvocato d'ufficio.

La presenza dei Patroni è obbligatoria nel processo amministrativo vigente: «Partes possunt stare in iudicio solummodo per Patronum» (art. 99 § 1). Si tratta di una prescrizione tassativa, evidente nella sua ragionevolezza, trattandosi di giudizi che si svolgono presso il Tribunale Supremo, avente sede presso la Cattedra di Pietro.

Rimedio alla mancata designazione e al mancato conferimento del mandato al Patrono di fiducia è la nomina dell'Avvocato *ex officio* da parte del Tribunale, nel caso da parte del Segretario della Segnatura Apostolica: «Quod si pars intra statutum terminum invitationi non obtemperaverit, ipse Secretarius ex officio ad nominationem procedit» (art. 99 § 3).

Si tratta di una disposizione che ha sollevato recentemente non pochi problemi interpretativi, nel momento in cui si è pensato di doverla applicare (anche) alla parte ricorrente<sup>(44)</sup>. In questo caso infatti si potrebbe giungere al paradosso di una parte ricorrente che, presentato il ricorso e non intendendo procedere ulteriormente, si vede nominato un Patrono d'ufficio. D'altronde, stando l'interpretazione comune recentemente affermata di questo prescritto, non appare ben chiaro come possa essere dichiarato deserto un ricorso, com'è avvenuto talvolta, per il fatto che il ricorrente non abbia nominato un proprio avvocato obbedendo al termine perentorio stabilito dal Segretario del Supremo Tribunale<sup>(45)</sup>.

---

zionata approvazione (cf. prot. n. 22037/90 VAR). Il lavoro ebbe come frutto le norme inserite sull'argomento nel Regolamento Generale della Curia Romana a partire dal 1992 (cf. art. 126 del Regolamento vigente).

<sup>(44)</sup> In realtà pare trattarsi di una interpretazione che ha, almeno nella sua prospettiva dottrinale, ascendenze più lontane: «Si alterutra pars, quavis de causa non constituerit sibi Patronum, "ipse Secretarius ex officio ad nominationem procedit"» (*Normae Speciales*, art. 99, § 3)» (*Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu*, cit., n. 3179).

<sup>(45)</sup> Cf., per esempio, *una*, prot. n. 22046/90 CA: «Qualora Ella intenda intervenire nella discussione sulla questione preliminare [...] La prego di voler nominare [...] l'avvocato per la tutela dei suoi interessi. Comunque, questo Supremo Tribunale presumerà che Ella abbia rinunciato all'esercizio del suo eventuale diritto di intervenire nella causa, qualora prima del 1 settembre 1991 non abbia dato riscontro a questa lettera» (lettera 31 luglio 1991). Bisogna notare che nel caso il destinatario era resistente. Per casi attinenti al ricorrente cf. i decreti in *una*, prot. n. 4846/73 CA, 28 gennaio 1974; in *una*, prot. n. 5840/74 CA, 14 febbraio 1975. Qualora si tratti di un ricorrente, recentemente si ricorre all'*escamotage* di ritenere perentorio il termine per il deposito della cauzione (cf. art. 109, 5°): non adempiendo a questa incombenza, senza richiedere efficacemente

Molto più opportunamente la norma in questione potrebbe essere letta nel suo (probabilmente) originario significato, ossia come riferentesi alla parte resistente, ossia all'Autorità che ha emesso il decreto impugnato. Parrebbe una scelta equilibrata quella di ritenere l'Autorità *parte necessaria* del processo amministrativo, che dev'essere comunque considerato un «processo di parti». In tal modo si risponderebbe all'esigenza più volte manifestata di vedere insieme l'Autorità come parte nel processo e come «esterna» al processo. La necessarietà della parte<sup>(46)</sup>, evidenziata dall'attribuzione senz'altro dell'Avvocato, tramite la procedura di nomina d'ufficio, dice sufficientemente la peculiarità della posizione dell'Autorità<sup>(47)</sup>.

Con questa interpretazione della norma vigente, che potrebbe *de iure condendo* essere esplicitata nominatamente, il rifiuto di trasmettere gli atti o l'inerzia nel realizzarlo, non impedirebbe il costituirsi stesso del processo amministrativo, dovendo comunque l'Autorità costituirsi e partecipando al processo, che pertanto procederà ad affrontare i problemi istruttori e al conseguente giudizio.

#### Notificazione del rifiuto alle parti.

Non si dovrebbe trascurare l'importanza, per la soluzione del problema processuale aperto con il rifiuto dell'Autorità di esibire gli atti e i documenti, di notificare tempestivamente e in forma pubblica l'atteggiamento processuale assunto dall'Autorità.

---

il gratuito patrocinio (cf. art. 100), il ricorso viene dichiarato deserto e pertanto non si pone il problema della nomina del difensore d'ufficio.

<sup>(46)</sup> «Nel processo presso la *Sectio Altera* [...] la presenza dell'autorità amministrativa è obbligata, non solo con l'esibizione di tutti gli atti e documenti che riguardano il caso, ma, secondo l'interpretazione autentica della normativa costituzionale, mediante una sua attiva partecipazione al processo» (Fr. S. SALERNO, *Il giudizio presso la «Sectio Altera» del S.T. della Segnatura Apostolica*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 159-160).

<sup>(47)</sup> Se *de iure condendo* verrà esplicitato o previsto questo rimedio, potrebbe rivestire un ruolo ulteriormente propulsivo (anche se la considerazione della sua valenza travalicherebbe lo stretto ambito della nostra considerazione) la costituzione di un'Avvocatura della Curia Romana, deputata istituzionalmente ad assumere la rappresentanza processuale dell'Autorità (cf. G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla «Sectio Altera» e alla problematica rispettiva*, Roma 1971, p. 133), o, forse meglio, la sua incentivazione, visto che è già costituito un «Corpus Sanctae Sedis Advocatorum [...] qui patrocinium causarum, nomine Sanctae Sedis vel Curiae Romanae Dicasteriorum, apud ecclesiastica [...] tribunalia suscipere valent» (cf. art. 185 § 1 PB).

La finalità di tale notificazione è molteplice. Sul piano della collaborazione processuale la parte ricorrente, che è portatrice di un interesse rilevante, può in parte supplire all'inerzia dell'Autorità producendo atti e documenti in suo possesso; procacciandosi (legittimamente) atti e documenti; indicando al giudice presso quali fonti alternative chiedere o ordinare l'esibizione di atti attinenti il processo. Soprattutto il ricorrente potrebbe con maggiore forza, dopo una propria richiesta inevasa di documenti, aprire un processo (contenzioso) volto al riconoscimento del proprio diritto ad ottenere per sé i documenti che lo concernono<sup>(48)</sup>.

#### Acquisizione diretta dei documenti.

Non si può escludere la previsione del superamento del rifiuto a fornire i documenti attraverso la previsione che al giudice sia consentita «la possibilità (ed i mezzi) per una diretta acquisizione»<sup>(49)</sup>.

#### Procedura disciplinare o penale contro il rifiuto.

Una via indubitabilmente aperta per «assicurare al giudice la possibilità di percorrere la via dell'indagine documentale prevista dalla legge può, sul terreno giuridico, ottenersi, peraltro [...] sanzionando l'obbligo dell'amministrazione (e responsabilizzandolo)»<sup>(50)</sup>.

La sanzione dovrebbe attenersi alla responsabilità (civile o penale) dell'ufficio che ha negato illegittimamente gli atti (cf, per esempio, cann. 57 § 3; 128; 1389), salva sempre la possibilità di rivalsa del medesimo ufficio verso la persona fisica provata responsabile dell'illegittimo rifiuto.

Nel caso, più frequente, in cui trattasi di un Dicastero, si apre il problema assai spinoso dell'esecuzione della sanzione.

---

<sup>(48)</sup> Esula dall'oggetto del presente contributo considerare l'ampio e per molti aspetti inesplorato campo attinente al diritto all'accesso ai documenti. Cf, a mero titolo di esempio, al di fuori dell'ambito processuale, il can. 487 § 2.

<sup>(49)</sup> P.V. PINTO, *La giustizia*, cit., p. 244.

<sup>(50)</sup> *Ibid.*, p. 244. La responsabilizzazione di cui parla l'A. è forse da intendersi più in senso promozionale propositivo che sanzionatorio: «[...] questo della responsabilizzazione è un problema generale, una esigenza alla quale occorre dare soddisfazione anche ai fini di una organica giustizia amministrativa che esca dagli schemi del controllo repressivo e penetri più a fondo» (*ibidem*).

### Acquisizione alternativa degli atti rifiutati dal Dicastero.

Un rimedio esperibile a fronte del rifiuto o dell'inerzia del Dicastero a trasmettere gli atti potrebbe essere raffigurato nel coinvolgimento in giudizio di altri soggetti in (probabile) possesso degli atti o documenti necessari o utili per il giudizio. Si tratta in modo particolare dell'Autorità inferiore, che ha emanato l'atto originariamente impugnato. Sulla posizione processuale (sostantiva) dell'Autorità inferiore si è molto riflettuto<sup>(51)</sup>, anche se non si è giunti ad una sintesi soddisfacente. Molto meno si è riflettuto sulla posizione processuale procedurale della medesima Autorità (inferiore)<sup>(52)</sup>. Le deve essere notificata l'interposizione del ricorso presso la Segnatura Apostolica contro l'atto del Dicastero confermativo (o correttivo) del suo decreto originariamente impugnato? Ha interesse ad intervenire nel processo? Quali le sue facoltà nel processo? Probabilmente una riconsiderazione (*de iure condito* o *de iure condendo*) del ruolo processuale dell'Autorità inferiore risolverebbe da sé molte questioni processuali attinenti agli atti e ai documenti.

Già fin d'ora però nulla impedisce o vieta al giudice di rivolgersi, anche in forma prescrittiva, all'Autorità inferiore perché produca gli atti e i documenti. Non si tratta tanto di quelli idonei a tutelare l'interesse della medesima Autorità, che eventualmente si sia costituita come cointeressata o controinteressata<sup>(53)</sup>. Si tratta piuttosto di tutti quelli necessari o utili per l'istruttoria processuale. In questo caso infatti l'Autorità è richiesta di produrre atti e documenti

---

(51) Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, a cura di Kl. Lüdicke, H. Musinghoff e H. Schwendenwein, Essen 1990, 469-489 (oppure in «*Ius Ecclesiae*» 3 [1991] 81-102). Cf. pure *Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu*, cit.

(52) «Rimane da esaminare [...] in che modo la proposta individuazione della parte resistente dovrebbe determinare la procedura nell'esame dei ricorsi presso la seconda sezione della Segnatura Apostolica [...] a questa [*scil.* autorità inferiore] si dovrebbe dare assai maggiore rilevanza nei processi davanti alla Segnatura Apostolica di quanto avviene nell'attuale prassi» (Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente*, cit., p. 102).

(53) Secondo le norme attuali (e l'applicazione che se ne fa nella prassi) appare ben distinta la posizione dell'Autorità ecclesiastica «*quae decisionem impugnatam tulit*» e di tutti gli altri «*quorum interest se opponere*» al ricorso, fra cui è da annoverare l'autorità inferiore. Per questi ultimi controinteressati vi è solo l'invito «*ad exhibenda acta et documenta pro sua quisque parte, intra terminum pariter triginta dierum*» (art. 112 *Normae Speciales*).

come tale, ossia Autorità che ha emanato l'atto impugnato ed è tenuta a mettere a disposizione tutti gli atti comunque in suo possesso in riferimento al caso dedotto in giudizio <sup>(54)</sup>.

Sospensione dell'atto impugnato a ragione del rifiuto.

Il rifiuto o l'inerzia dell'Autorità nella trasmissione degli atti è spesso un tentativo ostruzionistico del processo amministrativo, sia sotto l'aspetto moratorio sia sotto l'aspetto impeditivo. Un mezzo per rompere tale atteggiamento dell'Autorità potrebbe trovarsi nell'effetto sospensivo che il ricorso (e di conseguenza l'intero processo amministrativo, fino alla *res iudicata* della sentenza definitiva) possiede in talune materie e fattispecie. In queste l'atto amministrativo impugnato rimane senza effetti fino alla fine del processo e l'Autorità ha tutto l'interesse a che il processo sia concluso nel più breve tempo possibile, in quanto il decreto emesso è nel frattempo inefficace.

Perché questo strumento divenga realmente pingue (e perciò capace di convincere l'Autorità a deporre il suo rifiuto o la sua inerzia), deve esservi

- la collaborazione del giudice amministrativo nell'attuazione del rimedio:
  - sarà infatti sua cura fare in modo che non intervenga alcuna forma di cessazione del processo, prima che il rifiuto o l'inerzia dell'Autorità non sia definitivamente rotta;
  - potrà avvertire la parte ricorrente del tergiversare dell'Autorità, in modo tale che lo stesso possa introdurre una richiesta di sospensione dell'atto amministrativo in ragione proprio dell'atteggiamento dell'Autorità;
  - potrà dichiarare (ciò che non è previsto, ma non è vietato), *ex officio* o su istanza della parte ricorrente che l'atto impugnato è sospeso;
- la collaborazione del Promotore di Giustizia, che forse già *de iure condito*, e preferibilmente *de iure condendo*, potrebbe egli stesso chiedere nel caso la sospensione dell'atto impugnato.

---

<sup>(54)</sup> « Ad hunc finem assequendum potest novas exigere informationes ab Ordinario vel a Superiore qui actum administrativum posuit; huiusmodi vero informationes, attento fine pro quo *exquiruntur*, ad Supremum Tribunal transmitti *debent* » (*Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu*, cit., n. 3181; i corsivi sono nostri). Ancorché il contesto immediato sia l'obiettivo di una composizione pacifica, la normativa *a fortiori* vale per il processo amministrativo.

La principale debolezza di questo rimedio proviene dalla irretroattività della sospensione<sup>(55)</sup>, che fa salvo tutto quanto è già stato eseguito nel frattempo ossia prima dell'interposizione del ricorso, nel caso che questo abbia forza sospensiva *ipso iure*, o prima della concessione della sospensione, nei casi in questa sia rimessa alla domanda di parte e al giudizio discrezionale del Tribunale. Solo l'affinamento della normativa sulla sospensione potrebbe rendere più efficace questo rimedio o estenderne l'efficacia a un maggior numero di casi.

## 6. Conclusione.

Alle proposte *de iure condendo* o di applicazione giurisprudenziale sopra menzionate in ordine a infrangere il rifiuto del Dicastero di fornire gli atti e i documenti necessari al processo amministrativo, si potrebbe aggiungere l'opportunità di introdurre in esso una acquisizione degli atti che si espliciti già nella fase pregressuale, ossia prima della decisione circa l'ammissibilità del ricorso *ad disceptationem*. L'utilità di questa previsione normativa non ha bisogno di spiegazioni, essendo sotto gli occhi di tutti la possibilità che un documento possa decidere circa l'ammissibilità del ricorso e la cui produzione richiesta (ed ottenuta) tardivamente potrebbe nuocere almeno dal punto di vista dell'economia processuale<sup>(56)</sup>.

Maggiore coraggio pare comunque richiesto al giudice nell'istruzione del processo amministrativo<sup>(57)</sup>, nell'ottica di una ricerca

---

(55) Cf. decreto del Congresso della Segnatura Apostolica 12 marzo 1971: «[...] cum idem decretum [suspensionis] non recte intellectum fuerit a parte recurrente quasi vim haberet retroactivam, perpensis petitis a parte resistente declaratur [...] non sustineri invitationem factam ab Antistita ut sorores quae jam profectae erant reverterentur in Monasterium unde discesserant» (in G. LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della Sectio Altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, Napoli [s.d.], p. 7). Cf. pure E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano 1997, pp. 52-53.

(56) Anzi, qualora il documento richiesto da una parte all'Autorità sia funzionale ad evitare il rigetto del ricorso in Congresso, appare addirittura preclusivo del giudizio il suo rifiuto nella fase pregressuale, non essendo prevista una fase istruttoria tra il rigetto del ricorso in Congresso e il riesame, tramite ricorso, nel Collegio (cf. Z. GROCHOLEWSKI, *La »Sectio Altera«*, cit., p. 51). È ovvio che il Collegio, in questo caso potrebbe disporre (alfine) il mezzo istruttorio richiesto.

(57) Scriveva Z. Grocholewski, oltre vent'anni orsono: «[...] un certo accresci-

di giustizia, da rendere, che richiede un approfondito esame, pur nel limite della pronuncia di legittimità, che impedisce di entrare nell'opportunità del decreto amministrativo impugnato, ma non già nell'ingiustizia del medesimo. Un'applicazione analogica delle norme istruttorie sostanziali e procedurali, previste nel processo contenzioso ordinario, già possibile in forza dell'art. 126 *Normae Speciales*, nei limiti della natura del processo amministrativo, dovrebbe costituire già un compito del giudice amministrativo.

Al termine di questo breve e sommario esame di una problematica processuale amministrativa di grande spessore e importanza, giova ricondurre il problema alla sua fonte, distinguendolo adeguatamente dalla considerazione dei (fragili, spesso) rimedi enumerati: *non può darsi in nessun modo che l'atteggiamento dell'Autorità impedisca il giudizio o impedisca un giudizio giusto sulla legittimità dell'atto amministrativo impugnato.*

---

mento dei poteri di direzione processuale del giudice è postulato dalle tendenze processualistiche moderne» (*ibid.*, p. 37).

MASSIMO JASONNI

## SORGENTE ED APPRODO DEL DIRITTO CANONICO: IL TEMPO A TERMINE

1. Lo studioso del diritto canonico avverte, oggi come non mai, l'insufficienza di una lettura esegetica del dato normativo vigente e l'importanza, viceversa, di uno sguardo critico retrospettivo, che affondi nelle origini stesse del porsi della Chiesa come ordinamento giuridico.

Tornare fondamentalmente alla storia — riposte mode sociologiche, alchimie comparatistiche ed ingegnerie costituzionali — significa tornare al pensiero<sup>(1)</sup>: come antidoto alla «barbarie della specializzazione» ed al «culto per quel che serve per fini immediati»<sup>(2)</sup> e come disvelamento dell'orizzonte nichilistico.

In tal senso occorre ripensare dialetticamente — fonti alla mano e rispetto per la parola<sup>(3)</sup> — alla genesi di un doppio fenomeno, costituito, per un verso, dal «maestoso sistema di norme ed istitu-

---

(1) Certo «il pensiero... non avviene senza sforzo, quasi da sé... Esso richiede, invece, uno sforzo elevato, esige un apprendistato lungo, abbisogna di un'accuratezza ancora più raffinata di quella che caratterizza un qualsiasi altro mestiere vero e proprio. Ma è necessario anche saper attendere, come fa il contadino, che il seme cresca e giunga a maturazione» (HEIDEGGER, *L'abbandono*, Genova, 1989, p. 31).

(2) Sono parole, queste, di E. BETTI, in *Istituzioni di diritto romano*, I, Prefazione, Padova, 1942, p. XI, ora in *Diritto, metodo, ermeneutica*, Milano, 1991, pp. 229 e ss.

(3) Cfr. SCHOLEM, *Il nome di Dio e la teoria cabbalistica del linguaggio*, Milano, 1998, p. 12: «L'uomo si esprime, cerca di farsi intendere dai suoi simili ma in tutti questi tentativi vibra qualcosa che non è soltanto segno, comunicazione, significato ed espressione».

Sul significato originario della parola e sullo scadimento della stessa nell'età contemporanea cfr., altresì, HEIDEGGER, *Linguaggio tramandato e linguaggio tecnico*, Pisa, 1997, p. 21 (conferenza del 18.7.1962 a Comburg).

zioni»<sup>(4)</sup> venutosi a comporre al tempo di Graziano e, per altro verso, dalla voce di quei mistici e riformatori che, in periodi storici diversi ed in contesti culturali distinti, in ogni caso ne sostennero l'incompatibilità con il dettato evangelico.

Ben noto è, al proposito, che le polemiche anticanonistiche insorgono entro un panorama culturale assai precedente e più vasto, che non sia quello del pensiero laico, resosi garante, in epoca moderna ed a noi ormai prossima, dei princìpi della sovranità e della autonomia dello Stato contro ogni ingerenza confessionale. Invero, sin dal momento in cui la Chiesa prese corpo in unità organica e, abbandonata la dimensione itinerante e pellegrina propria della prima età apostolica, cominciò ad assumere veste istituzionale, non si mancò di gridare allo scandalo<sup>(5)</sup>. Non aveva forse Cristo parlato di una salvezza tutta spirituale e metafisica? Non era forse il messaggio evangelico incentrato sulla sola luce della carità, in antitesi a quella logica pagana che aveva costituito la propria fondazione spirituale sui regni della politica e del diritto?<sup>(6)</sup>

Porsi nuovamente questi interrogativi non costituisce stanca ripetizione di problematiche inattuali, ma significa (ri)pensare ad una tentazione fondamentale della teologia cristiana: votata, per un verso, se non proprio all'illegalismo<sup>(7)</sup>, come fu detto con forte ma forse eccessiva espressione, quantomeno ad un atteggiamento di estremo sospetto nei confronti dell'esperienza politico-giuridica; per altro verso, imperniata sul principio dell'incarnazione. Principio da cui discende l'idea della storicità del dogma e della perenne attualità della partecipazione del credente al superiore disegno di evangelizzazione del mondo<sup>(8)</sup>.

---

(4) L'espressione è del LE BRAS, *La Chiesa del diritto, Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche*, Bologna, 1976, p. 8.

(5) Cfr. CAPUTO, *Introduzione allo studio del diritto canonico moderno*, I, *Lo jus publicum ecclesiasticum*, Padova, 1978, pp. 4 e ss.

(6) Cfr. RUFFINI, *Relazione tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici*, a cura di F. Margiotta Broglio, Bologna, 1985, pp. 29 e ss.

(7) Cfr. FASSÒ, *Cristianesimo e società*, Milano, 1969, pp. 53 e ss.

(8) Nella letteratura canonistica italiana del dopoguerra assai sensibile a questo tema è l'opera di Giuseppe Dossetti. Si vedano, in particolare, *I laici e l'apostolato*, in AA.VV., *Apostolato e vita interiore*, Milano, 1950, pp. 153 e ss.; *Cristianesimo nella storia*, I, 1980, p. 251; *Grandezza e miseria del diritto della Chiesa*, a cura di F. Margiotta Broglio, Bologna, 1996.

La comunità cristiana primitiva oscilla, in ragione di tale tensione, tra l'ideale del mantenersi « religione aperta », nobilitata dalla unità mistica con i suoi apostoli ma indebolita dalla anarchia carismatica e politica, e la necessità di costituirsi in Chiesa istituzionale e gerarchica, così partecipando della precarietà ma anche della forza, proprie dell'esperienza giuridica.

2. Il tempo della cristianità — ma ancor prima, per il vero, il tempo della religiosità giudaica, che ne è prodromico — non è il tempo circolare e ciclico del mito classico e delle sommità filosofiche che ne discesero; ma è il tempo umanistico ed in nuce già moderno della soggettività. Nel primo caso il tempo — *Kronos* — ritrascrive superiori armonie cosmiche<sup>(9)</sup>, entro cui l'uomo patisce il limite della sua intrinseca particolarità ed affida la propria intelligente presenza nel mondo alla sublime intuizione parmenidea della identità di essere e pensiero. Nel secondo caso, il tempo assume veste lineare: tra l'alfa e l'omega i ritmi dell'esistenza, dettati dal Dio personale, volgono storicamente al *kat-echon*<sup>(10)</sup>. È il tempo della proiezione escatologica ed apocalittica dell'esperienza terrena. Conferendo un senso al tempo, il cristianesimo lo sottrae alla oggettiva necessità del suo fluire, e lo pone come *storia*<sup>(11)</sup>. L'uomo ne può diventare il motore.

Tale cognizione del tempo, come *tempo a termine*, costruisce un ponte di collegamento tra assoluto e divenire, tra transitorietà e permanenza, tra dio e mondo. Ponte rivoluzionario, per ciò stesso inconcepibile nella filosofia classica: la paralisi escatologica di ogni avvenimento umano conduce paradossalmente al suo rovescio, ovvero all'adattamento al mondo ed ai suoi poteri, addirittura determinando la realizzazione di veri e propri imperi, potenze storiche grandiose<sup>(12)</sup>. In Paolo la contraddizione emergerà in modo solare: il grande missionario rompe con ogni teologia politica positiva e, dunque, con qualsiasi ordine costituito nel mondo, ma, nel contempo, apre ad una teologia politica negativa idonea ad istituzionalizzare la vita della Chiesa ed a fondare un ordine più che mai duraturo

(9) Cfr. MARRAMAO, *Kairòs. Apologia del tempo debito*, Bari, 1992, pp. 89 e ss.

(10) Cfr. GALIMBERTI, *Orme del sacro*, Milano, 2000, pp. 220 e ss.

(11) Cfr. TAUBES, *In divergente accordo, Scritti su Carl Schmitt*, Macerata, 1996, p. 33.

(12) Cfr. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Milano, 1991, pp. 54 e ss.

nel tempo<sup>(13)</sup>. Agostino offrirà a tale schema dialettico compiutezza e spessore filosofico tali da imporsi come modello inesauribile per la futura erezione delle mura della *societas christifidelium*.

Chiarissima, sul punto, l'analisi di Schmitt: il *kat-echon* opera in una doppia prospettiva, dettando il limite del tempo, della storia, della politica, del diritto; ma, nel contempo, ospitando entro di sé la pretesa di incidere sul tempo, sulla storia, sulla politica, sul diritto. Le istituzioni ecclesiastiche e l'impero cristiano, che ne discende, costituiscono freno al disordine, alla ribellione, all'anarchia<sup>(14)</sup>.

Solo parzialmente, dunque, il progetto cristiano di salvazione delle anime si oppone al principio romanistico di stretta legalità: se infatti, da un lato, esso afferma la assoluta priorità del momento spirituale sul momento politico e combatte, per tale via, il culto dell'imperatore, d'altro lato esso sacralizza il *saeculum*, ovvero attribuisce dimensione religiosa alla storia e, per ciò stesso, all'esperienza giuridica. Di più: in forza della anzidetta proiezione escatologica e della aspirazione proselitistica, connaturata nel Verbo, il gene della cristianità cela l'ambizioso programma della redenzione di quei conflitti politici che il diritto può ricondurre ad equilibrio<sup>(15)</sup>.

*Ubi societas, ibi jus*: si rilegga questo celebre, spesso banalizzato aforisma in chiave rovesciata, alla luce delle presenti riflessioni. La fondazione del diritto canonico e, in buona parte tramite questo<sup>(16)</sup>, delle istituzioni dell'Occidente raccoglie, nel nome del *kat-echon* e della conseguente concezione a termine del tempo, non solo il *canon*, ovvero la regola strumentalmente posta per il raggiungimento di un fine metafisico, ma anche parte saliente dell'antico *nomos*. Nel senso che attraverso la legislazione canonica torna a rivivere, pur diversamente orientato, quel principio che la greicità aveva posto a custodia delle sacre mura della città, coltivando legami ineludibili con il tempo e con la terra.

Così stando le cose, l'operazione graziana di recupero del diritto romano non appare più solo scelta contingente della Chiesa dell'età gregoriana, fonte di autoconservazione e di rafforzamento poli-

(13) Cfr. TAUBES, *La teologia politica di San Paolo*, Milano, 1997, pp. 25 e ss.

(14) Cfr. SCHMITT, *Il nomos cit.*, pp. 42-47.

(15) Cfr., in tal senso, HUSSERL, *L'idea di Europa. Cinque saggi sul rinnovamento*, Milano, 1999, pp. 83 e ss.

(16) Cfr. MEREU, *Storia dell'intolleranza in Europa*, Milano, 2000, pp. 7 e ss.

tico, ma mediazione ontologicamente sorretta dalla paradossale concezione cristiana del tempo.

Ancora una volta la speculazione schmittiana fornisce conferme: « non solo l'organizzazione esteriore, ma la stessa dogmatica cattolica si fonda su una semantica — imputazione, confessione, retribuzione — di chiara impronta giuridica: la teologia tende a “normalizzare la vita”, sottomettendola a procedure volte a controllare l'evento, compreso quello stesso della parola di Cristo, fin dall'inizio sottoposta ad una interpretazione dottrinarica di carattere normativo »<sup>(17)</sup>.

Come più diffusamente si dirà nel prosieguo delle presenti pagine, con particolare riguardo all'esperienza valdese, contrario nelle premesse, ma paradossalmente affine negli esiti, è il percorso dei movimenti ereticali. Nel negare valore all'esperienza giuridica, ed anzi nel giudicare diabolica la compromissione della Chiesa con il diritto, essi finiscono per recuperare l'orizzonte pagano in modo ancor più pieno. Perché la negazione del diritto e la affermazione della natura maligna del mondo comportano, in definitiva, un ritorno a quella dimensione assoluta e metastorica del tempo che aveva contraddistinto l'*ethos* pagano. Gnosi cristiana, per l'appunto, come mitizzazione del cristianesimo<sup>(18)</sup>.

3. *Non possiamo dirci cristiani.* Con questa affermazione Guido Fassò intendeva sottolineare polemicamente come l'immanentismo moderno, vuoi nella sua veste idealistica, vuoi nella sua veste marxiana, fosse incompatibile con il pensiero cristiano. E ciò proprio perché quel pensiero, a differenza delle filosofie di matrice illuministica, costituiva « una società senza diritto », ed una unità « intesa come fatto mistico e metaforico, non già come fatto sociale »<sup>(19)</sup>.

*Non possiamo non dirci cristiani.* L'assunto crociano, viceversa, mirava a porre in luce il momento della storicità: la cultura moderna, pur secolarizzata e costituita sul rispetto dei diritti di libertà, in odio ad ogni forma di dogmatismo e fanatismo, rendeva tributo alle proprie radici etico-religiose.

(17) SCHMITT, *Cattolicesimo romano e forma politica*, Milano, 1986, p. 36. Cfr., sul punto, ESPOSITO, *La religione tra comunità e immunità*, in *Micromega*, Almanacco di filosofia, Roma, 2/2000, p. 116.

(18) Cfr. PUECH, *Sulle tracce della gnosi*, Milano, 1985, pp. 52 e ss.

(19) FASSÒ, *Cristianesimo e società*, cit., p. 142.

Entrambe le formule, pur tra di loro contraddittorie, tradiscono verità profonde e valgono ad arricchire la presente riflessione. Singolare, semmai, è che la prima, di apparente segno ateistico, provenga da uno studioso di fede cattolica; la seconda, ad impronta religiosa, provenga da un filosofo agnostico, di «fede» liberale.

Fassò pone tanto in evidenza il momento dualistico, da non poter sfuggire al più fervido lettore assonanze gnostiche. Quella magistrale lettura del *tempo a termine*, assunto nella sua più precipua dimensione escatologica, serve ad evidenziare l'essenza metafisica del cristianesimo ed a porre in guardia i discepoli da una materializzazione e banalizzazione politica del Verbo. Non si trascuri che *Cristianesimo e società*, pur comparso in prima edizione nella seconda metà degli anni cinquanta, trovò poi grande diffusione in tempo di seconda, aggiornata edizione nell'anno 1969: ovvero in tempo di contestazione, particolarmente fervida in quel di Bologna, e di tentativo delle forze politiche di strumentalizzazione degli ideali studenteschi.

Pulsa in Croce, per contro, una sensibilità storiografica custode dei contenuti ideali della tradizione e vichianamente attenta a cogliere il profondo legame etico intercorrente tra passato e presente. Senza storia l'uomo è cieco. Il *kat-echon* cristiano — non sfuggiva al pensatore napoletano — racchiude un progetto intrinsecamente umanistico e già moderno di storiografia, offrendo un senso al divenire. Croce cristiano, potrebbe davvero dirsi, e nell'accezione più moderata, laica e «progressistica» del termine.

In effetti, il paradosso dell'orizzonte giudaico-cristiano tradisce un'originalità tanto assoluta, quanto disposta a trarre linfa dal passato: il *tempo del limite*, di cui si è detto, non impedisce alla Storia di dialogare con l'Assoluto; la affermazione della miseria del diritto — caratteristica del pensiero patristico e nucleo centrale della riflessione agostiniana — non impedisce il tramite con i valori iscritti nella socratica affermazione della sacralità del diritto.

Per il vero, non dovette trattarsi solo di confronto dialettico, di per sé fervido e produttivo, bensì di aspro, talora cruento conflitto. Alla primitiva opposizione tra cultura pagana e pensiero cristiano subentrò l'antagonismo tra diversi modelli di chiese: da un lato, una chiesa sempre più istituzione, sempre meno carismatica e sempre più attenta al profilo gerarchico e giuridico; da un altro lato, il diffondersi di un fenomeno complesso ed articolato, ma riconducibile ad unità nel citato nome della gnosi, che avrebbe insistito in modo radicale sulla dualistica premessa della separazione fra fede e mondo.

Finendo, con ciò, per identificare la esperienza politica e giuridica dell'uomo con il male e, quindi, per cogliere in proposizioni giuridiche canonistiche, sempre più influenzate dal diritto romano, i tratti del Maligno.

4. Emblematico del citato antagonismo tra le diverse esperienze cristiane è il contrasto insorto in merito all'istituto del giuramento<sup>(20)</sup>.

Il giuramento costituisce punto nevralgico di intersezione tra fede e politica, tra religione e diritto, giacché il ricorso ad esso, all'alba di ogni civiltà, mira ad offrire stabilità e certezza alla precarietà propria dei rapporti intersoggettivi. In sostanza, il diritto cerca e trova nel giuramento una fondazione divina. In quest'ottica, i Greci si richiamavano all'*oikos*, quale intangibile patto di fedeltà giurata alla *pòlis*, proprio per istituire una correlazione sacra tra soggetto e ordinamento, tra cittadino ed istituzione. Questa «barriera» religiosa avrebbe trovato in Socrate, come è noto, il suo massimo punto di riferimento morale, a conferma dei due connotati essenziali dell'etica classica: la nazionalità della dimensione religiosa, la sacralità dell'esperienza politica.

Qui il discrimine insuperabile tra due religioni e due civiltà. L'una, quella pagana, in cui il giuramento è «santo e bello»<sup>(21)</sup>; la seconda, quella giudaico-cristiana, in cui il giuramento è illecito<sup>(22)</sup>. *Nolite jurare*, avrebbe recitato il Vangelo di Matteo, dettando la regola in forza della quale il cristiano non può ricorrere al giuramento, perché non può affidare la propria vita ad un limitato orizzonte politico, né può legarsi, in ogni caso, a valori terreni e contingenti: pena, diversamente, la commissione del più grave peccato, l'aver nominato invano il nome di Dio. Mentre il *Logos* greco tendeva alla oggettiva ricomposizione del principio di unità, inscritto nell'ordine cosmico delle cose e nel ritmo circolare delle vicende umane, il Verbo cristiano, muovendo dalla distinzione tra le cose di Cesare e le cose di Dio, volgeva a proiezioni teologiche di chiaro segno soggettivistico, che non avrebbero mancato di incidere sul più ampio pano-

---

(20) Più diffusamente cfr. il nostro *Il giuramento. Profili di uno studio sul processo di secolarizzazione dell'istituto nel diritto canonico*, Milano, 1999.

(21) LYCURG, *In Leocratem*, 77.

(22) Cfr. JASONNI, *Il giuramento, cit.*, pp. 27 e ss.

rama della civiltà europea. La bussola dell'agire avrebbe inevitabilmente sempre più finito per addentrarsi nelle sfere della coscienza personale<sup>(23)</sup>.

Per usare le parole di Paolo, era la nascita di un uomo nuovo. La universalità del dettato, la rivoluzionaria affermazione della eguaglianza degli uomini in Cristo, perché tutti e senza distinzione di sorta figli di Dio, avrebbe comportato una nuova, fiduciosa appartenenza: non più ad un consorzio civile storicamente individuato, non più ad una città saldamente eretta sulle norme dettate dai padri, ma alla Chiesa, ovvero ad una comunità di fedeli tenuta, sempre e comunque, ad agire in spirito di verità, al cospetto del giudizio del Dio creatore.

È sintomatico, nel contesto della concezione del tempo come *tempo a termine*, che la riflessione teologica, prima, ed il nascente diritto canonico, poi, abbiano lentamente ma inesorabilmente finito per tradire la parola evangelica, recuperando il giuramento. Sono già riscontrabili nella patristica del secondo e terzo secolo, pur apparentemente tutta attestata sul divieto di giuramento, i primi cedimenti<sup>(24)</sup>, peraltro presagiti dalle stesse lettere paoline<sup>(25)</sup>; ma è ormai pienamente in Ambrogio e Girolamo che si assiste all'ingresso di importanti eccezioni alla regola. Subentra un criterio aristocratico, idoneo a legittimare l'istituto: *bene jurat, qui potest scire quod jurat*<sup>(26)</sup>.

Ed ancora con maggiore forza: *bene jurat, qui ad lucernam verbi pedes suos dirigit, qui lucem in semitis suis cernit*<sup>(27)</sup>.

La fiaccola della fede, illuminando la conoscenza, opera all'interno di una contrada, che denota la importanza del ruolo attribuito alla dimensione della storicità. La dignità offerta alla natura sociale ed alla esperienza giuridica dell'uomo conduce alla riabilitazione dell'antico *oikos*.

(23) Cfr. JASONNI, *La lealtà indivisa. Un dilemma antico: obbedienza alle leggi e conflitto di coscienza nella paganitas. Le radici classiche della riflessione cristiana sulla obiezione di coscienza*, in *Studi in onore di G. Catalano*, Catania, 1998.

(24) Cfr. CALAMARI, *Ricerche sul giuramento nel diritto canonico*, I, *Il problema della liceità nelle fonti più antiche*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1938, XI, p. 147.

(25) Cfr. JASONNI, *Il giuramento*, cit., pp. 34 e ss.

(26) Ambr., *In psalmum*, CXVIII, 14, A, 1145, in P.L. XV, c. 1395.

(27) Ambr., *In psalmum*, CXVIII, 14, A, 1145, in P.L. XV, c. 1396.

Quando poi Graziano e, tanto più, le Decretali, sanciranno la legittimazione dell'istituto nelle maglie dell'ordinamento canonico il conflitto con i coevi movimenti ereticali assumerà addirittura la veste dello scontro violento. Alla Chiesa che usciva fortificata dalla riforma gregoriana non poteva, invero, sfuggire quanto alcuni secoli prima la intelligenza agostiniana aveva presagito: il giuramento avrebbe rinsaldato le mura delle istituzioni ecclesiastiche ed avrebbe fornito apposita sanzione, in ipotesi di infedeltà al rapporto giurato tra credente e Chiesa visibile.

I movimenti di ispirazione gnostica contestavano, per contro, la contaminazione e, più in particolare, l'oscuramento della tensione apocalittica e profetica della Chiesa delle origini, ancorati ad una lettura del Vangelo intransigente ed ad un'idea del *kat-echon* atemporale ed antistorica.

Ma pure all'interno di questi movimenti doveva segnalarsi, una volta di più, la contraddizione impressa nel *kat-echon*.

Esemplare, al proposito, è l'esperienza valdese. Questa professione di fede nasce con un giuramento pronunciato da Valdo nelle mani di Enrico, abate di Clairvaux, quindi confermato in forma solenne durante il concilio di Lione. Trattasi di un ben singolare giuramento, perché se da un lato con esso Valdo, un decennio prima della declaratoria di eresia, sembra aderire all'impegno giurato di totale adesione alla Chiesa, d'altro lato già in esso si contempla l'esclusione del giuramento. Di lì a poco, e per la precisione nel primo decennio del secolo tredicesimo, alcuni «perfetti» valdesi sottoscrivono confessioni di fede analoghe a quelle del maestro, addirittura con l'aggiunta di riferimenti alla liceità del giuramento. La situazione muta nell'incontro con le dottrine catare e, più in generale, con quei «movimenti austeri marcatamente escatologici in cui prendeva corpo la reazione della spiritualità popolare contro il mediocre scadimento del cristianesimo ufficiale»<sup>(28)</sup>, che porterà alle sanzioni ecclesiastiche. Da quelle dottrine il movimento valdese sussume due spunti specifici di intransigenza: nessuna giustificazione per l'omicidio e nessuna giustificazione per il giuramento. Nuove soluzioni e riattualizzazioni delle problematiche si avranno, poi, con l'incontro tra valdesi e luterani, da cui discenderà l'idea della illiceità dei giuramenti

---

(28) BELLINI, *Il riformismo gregoriano fra pretese egemoniche imperiali e spiritualismo escatologico*, in *Saggi di storia della esperienza canonistica*, Torino, 1991, pp. 65-66.

«papistici» e della liceità del giuramento civile, reso avanti le autorità dello Stato.

Questo tortuoso percorso riproduce, anche all'esterno del mondo cattolico e del diritto canonico, le problematiche e le inquietudini inscritte nel *kat-echon*.

Ne sortisce l'effetto del lenzuolo troppo corto: alle estremità, tirato per un verso o per l'altro, non copre. Se il *tempo a termine* è interpretato nel senso di un pieno recupero della storia, esso può portare alla dimenticanza della *strumentalità* del diritto e — perso tale carattere fondante del *canon* — a quella eccessiva introduzione degli schemi logici romanistici, che non a caso costituì oggetto di critica della Chiesa cattolica da parte dei movimenti ereticali medioevali. Se, viceversa, il *tempo a termine* è interpretato nel senso del rifiuto della storia, in un'ottica di più radicale e tendenzialmente gnostica escatologia, il diritto perde la sua funzione positiva di controllo del divenire sociale. Ogni rapporto dialettico con l'antico *nomos* è perso; ma recuperata è una dimensione puramente mitica della religione, che, in un ordine neoplatonico delle idee, tradisce la sua essenza pagana: perché ne ripropone elementi costitutivi, quali ciclicità del tempo e fuga dal disordine, aristocraticamente concessa solo ad un ristretto gruppo di iniziati.

5. Anche in ordine al metodo di studio del diritto canonico (e forse non solo del diritto canonico...) possono trarsi spunti preziosi.

L'interpretazione del diritto della Chiesa non può evidentemente trascurare quella concezione del *tempo a termine*, che attribuisce natura paradossale allo stesso ordinamento canonico: ordinamento inteso ad eliminare disordine e ribellione, ma, nel contempo, idoneo a ritardare la vittoria finale del principio del bene, l'avvento della *parousia* <sup>(29)</sup>. Così Schmitt, proprio con riguardo alla «forza frenante» del *kat-echon*: «impero cristiano significa il potere storico che riesce a *trattenere* l'avvento dell'Anticristo e la fine dell'èone attuale: una forza *qui tenet*, secondo le parole dell'apostolo Paolo nella seconda epistola ai Tessalonicesi, capitolo secondo» <sup>(30)</sup>.

Ciò introduce ad una lettura profonda del disposto del canone 6 del Codice pio-benedettino, sintetizzato ma sostanzialmente ritra-

<sup>(29)</sup> Cfr. CACCIARI, *Dell'inizio*, Milano, 2001, II ed., pp. 621 e ss..

<sup>(30)</sup> SCHMITT, *Il nomos*, cit., p. 43.

scritto, per quanto attiene all'economia del presente discorso, nel canone 6 del Codice giovanneo-paolino. Esso propone un criterio assiologico fondamentale, in forza del quale l'ermeneutica delle norme canoniche non è possibile senza il riferimento alla storia delle medesime, non solo in ragione della continuità fra passato e presente, che caratterizza la vita dell'ordinamento giuridico della Chiesa<sup>(31)</sup>, ma anche e soprattutto in virtù della idea, sottolineata in precedenza, della partecipazione storica dei credenti al superiore disegno — *a termine* — di evangelizzazione del mondo.

Metodo diacronico, dunque. Ovvero una esegesi, per l'appunto diacronica, che tenda alla enucleazione del principio dogmatico irreformabile, ma per cercarne conferma e sostegno nel divenire della disciplina ecclesiastica<sup>(32)</sup>.

Ciò offre riprova del largo tributo che il pensiero umanistico deve alle origini ed agli sviluppi della concezione cristiana del *tempo a termine*; tanto, da potersene inferire — come Croce suggestivamente evocava con la richiamata formula del *non possiamo non dirci cristiani* — una diretta discendenza dello storicismo moderno da quella fase matura della riflessione cristiana (parliamo della filosofia scolastica) in cui il tema escatologico si misura con il pensiero classico, ed in particolare con il razionalismo aristotelico.

Ma *diacronia* non costituisce sinonimo di *storicismo*. Il secondo termine sottolinea, nel suffisso stesso che lo qualifica (*-ismo*), una presenza della storia talmente dominante, da costituirne vera e propria, autonoma dottrina, frutto degli esiti di un ormai compiuto processo di secolarizzazione. Il primo termine, viceversa, proprio perché coniuga l'idea del passaggio (*dia-*) ad un retroscena sacrale del tempo (*-kronos*), appare più consono ad *eskathon*. Qui la prospettazione del *transito*, assente in «storicismo», evoca il momento finalistico impresso nell'idea del *tempo a termine*; qui la storia partecipa dei disegni di Dio, non ne è sovrana.

---

(31) Sul canone 6 del codex del 1917, cfr. FALCO, *Il codex juris canonici e il diritto anteriore*, in *Archivio giuridico*, 1923, pp. 137 e ss.

(32) Cfr. RATZINGER, *Verità del cristianesimo?*, in *Micromega*, 2/2000, pp. 41 e ss.

Pagina bianca

ROBERT OMBRES

«HOW CAN THIS BE JUSTIFIED?». REFLECTIONS  
ON CANON 868 § 2 OF THE 1983 CODE OF CANON LAW <sup>(1)</sup>

Some theological elements. — The legislative history. — Understanding the canon.  
— The need for an authentic interpretation. — Conclusion.

At a time when great respect is given to conscience and its dignity, and Vatican II's declaration on religious freedom is much quoted <sup>(2)</sup> (Latin) Catholic canon law considers licit the baptism of infants in danger of death even against the wishes of their parents (canon 868 § 2). How can this be justified, especially as the baptised child might survive the danger of death and face life as a Catholic in a family that had opposed the baptism? The question in the title of this paper was in fact asked along these lines by one of the consultors drafting the present Code <sup>(3)</sup>, and the approaching beatification of Pope Pius IX in 2000 revived memories of the international furore surrounding the Mortara case.

We are dealing with a canon that rests on centuries of troubled experience, and that seeks to order issues of great ecclesiological importance. This terse juridical norm embodies a host of theological complexities as fundamental as the nature of God's providence,

---

<sup>(1)</sup> This is the revised version of a paper presented on 16 May 2001 at the annual conference of the Canon Law Society of Great Britain and Ireland.

<sup>(2)</sup> *Dignitatis humanae* in N.P. TANNER (ed.), *Decrees of the Ecumenical Councils* (London 1990) II, 1001-1011; H. VORGRIMMER (ed.), *Commentary on the Documents of Vatican II* (London 1969) IV, 49-86 (Pietro Pavan). Pavan helped formulate the Declaration.

<sup>(3)</sup> *Communicationes* 30 (1998) 299.

knowledge of an individual's eternal destiny, original sin, competing fundamental rights and duties, and the necessity of the sacrament of baptism for salvation. Catholic theology today has to balance the hope that there is a way of salvation for children who die unbaptised with the urgent call not to prevent infant baptism<sup>(4)</sup>. An infant is a child under 7 years of age (canon 97 § 2), and so all the issues involved in applying canon 868 § 2 have to be resolved in the highly-charged context of parents' opposition to the baptism of their critically ill child.

*Some theological elements.*

Canon law is a theological science, but a distinct one with its own sources, objectives, methods and traditions. The canon we are looking at connects with several other theological disciplines, from Scriptural exegesis to ecclesiology, but on its own terms and within the limits proper to each discipline. Infant baptism even against the wishes of the parents needs to be approached in a multi-disciplinary way if its full Christian meaning is to be discovered. Canonists need an awareness of this, whilst proceeding in ways proper to their own subject. Many of the theological issues involved are among the most profound and subtle in the whole of Catholic teaching, long debated<sup>(5)</sup>.

Briefly, and without analysing in detail the relevant canons and their sources, some of the essential theological elements embodied in our canon can be set out. Canon 849 is the foundational canon. Baptism, either by actual reception or at least by desire, is necessary for salvation. Its necessity is based on its effects, even in babies. The baptised are freed from sins, are regenerated as children of God and, made like to Christ by an indelible character, and are incorporated into the Church. In case of necessity, any person who has the requisite intention may lawfully baptise (canon 861), a valid baptism cannot be repeated (canon 845), and the character it confers is indelible (canon 849). For infant baptism to be lawful in what we might call normal circumstances, there is required the consent of at least one parent, together with a founded hope that the child will then

---

(4) *The Catechism of the Catholic Church* (rev.ed.London 1999) p.286. The topic proved difficult and many-sided from the very beginning of Vatican II; G. ALBERIGO & J.A. KOMONCHAK (eds.), *History of Vatican II* (Maryknoll 1995) I, 245 and 310.

(5) I am grateful to Fr Denis Geraghty OP for clarifying the Scriptural and theological issues.

be brought up in the Catholic religion (canon 868 § 1). If there is danger of death, infants are to be baptised without delay (canon 867 § 2), and aborted foetuses, if they are alive, are to be baptised, in so far as this is possible (canon 871). In case of necessity, anyone who has the requisite intention may lawfully baptise (canon 862) <sup>(6)</sup>. Children whose parents had intended to have them baptised but who died before baptism may be allowed Church funeral rites by the local Ordinary (canon 1183 § 2).

Even from this sketch of some key theological elements explicitly stated in current canon law we can begin to see the nature of the issues and problems involved in understanding canon 868 § 2. We can restate these elements to set the interpretative context for our canon. Whatever interpretation is to be given to the canonical norm and however it is to be put into practice, this must be within the total canonical ordering and its theological meaning. Baptism, then, is necessary for salvation, and once validly conferred it cannot be undone, whatever the subjective wishes of the baptised person. All the baptised enter into some degree of communion with the Catholic Church (canon 205). Once fully in communion by baptism or reception, a person cannot undo this membership <sup>(7)</sup>. Indeed, once a Catholic, always a Catholic <sup>(8)</sup>. In the case of a healthy infant, the consent to baptism of at least one parent is required. In danger of death, baptism is not to be delayed, anyone with the requisite intention may baptise, and such baptism may take place even against the wishes of the parents.

---

<sup>(6)</sup> Establishing the foundation of this power to baptise, particularly if the minister is unbaptised, is complex. In the unbaptised minister, the power is by concession of the Church given the necessity of baptism for salvation: A. URRU, «Ministro Straordinario del Battesimo: Fondamento di Tale Potestà» in Pontificia Università S. Tommaso, *Questioni Canoniche* (Milan 1984) 200-213.

<sup>(7)</sup> A breach of communion may be subjectively sinful, and it may also lead to sanctions because of apostasy, schism or heresy (canons 209 and 1364). Vatican II's declaration on religious freedom is carefully subtitled to refer to social and civil liberty. Traditional Catholic teaching on the moral obligation towards the true religion and the one Church is left intact (*Dignitatis humanae* n. 1).

<sup>(8)</sup> The Catholic Church is not a voluntary association in that a member can never resign or totally abandon it. Exceptions as in canons 1086, 1117 and 1124 prove the rule; L. NAVARRO, *Persone e Soggetti nel Diritto della Chiesa* (Rome 2000) pp. 36-7. The contrary position was argued by P. COLELLA, *La Libertà Religiosa nell'Ordinamento Canonico* (Naples 1979).

Justification for the existence of the canonical norm, and for its use in practice, can be provided from a variety of directions. From the point of view of the Church, it has a mission to baptise, which is a right and a duty, and it cannot deny the sacraments to those who opportunely ask for them, are properly disposed and are not prohibited by law from receiving them (canon 843 § 1). From the point of view of the infant, the claim to be baptised can be justified on various grounds. Baptism in danger of death meets a real need in the infant; it gives the infant the benefits of the sacrament; and it assures its eternal salvation in heaven if death occurs in infancy. A separate justification for the infant's claim would be its status as a *right*. This claim for a right to baptism is separate from the standing of catechumens<sup>(9)</sup>.

How might a right to baptism be constructed in terms of canon law?<sup>(10)</sup> Theologically it can be said that there is a natural desire for salvation and that baptism, either actual or by desire, is necessary for salvation. Even without the acceptance of the gospel, the unbaptised are related to the People of God in various ways. This is the clear conciliar teaching in *Lumen gentium*<sup>(11)</sup>. In Thomist terms, referred to in the conciliar teaching, the unbaptised although not actually belonging to the Church do so «*in potentia*»<sup>(12)</sup>. It is also Catholic doctrine that the human person has a right to religious freedom<sup>(13)</sup>. Without expanding this theological account further, it can be said that in its essentials it is crystallised in canon 849 (necessity of baptism)<sup>(14)</sup>, and in canon 748. The latter states that everyone is bound to seek the truth in the matters which concern God and his Church; when they have found it, then by divine law they are bound, and they have the right, to embrace and keep it. The new canon extends the terms of canon 1322 § 2 of the 1917 Code, and indeed of the con-

---

<sup>(9)</sup> G. TREVISAN, «Lo "Statuto Giuridico" del Catecumeno» *Quaderni di Diritto Ecclesiale* 10 (1997) 243-258.

<sup>(10)</sup> L. BENDER, «Donatio ad Causam Piam Facta ab Infideli» *Ephemerides Iuris Canonici* 11 (1955) 439-478; G. LO CASTRO, *Il Soggetto e i suoi Diritti nello Ordinamento Canonico* (Milano 1985); C.J. ERRAZURIZ, «Il Battesimo degli adulti come Diritto» *Ius Ecclesiae* 2 (1990) 3; R. OMBRES, *Infant Baptism: The 1983 Code of Canon Law and Church of England Law* (PUST, Roma 1999) pp. 44-7.

<sup>(11)</sup> *Lumen gentium* n. 16 in N.P. TANNER (ed.), *Decrees II*, 861-2.

<sup>(12)</sup> AQUINAS, *Summa Theologiae* III q. 8 a.3 ad 1; A. URRU, *art. cit.*

<sup>(13)</sup> *Dignitatis humanae* n. 2 in N.P. TANNER (ed.), *Decrees II*, 1002.

<sup>(14)</sup> The canons should include a reference to baptism by desire because of its great doctrinal importance; *Communicationes* 15 (1989) 177.

cial declaration on which it is based<sup>(15)</sup>, and speaks of a «right» (*ius*) to embrace the truth. As for any particular individual coming for baptism, certain conditions will have to be met either by the adult candidate (canon 865) or by the infant (canon 868). Some of these conditions affect validity, others licitness. A request for the baptism of someone in danger of death is to be evaluated differently from a request made in normal circumstances. It is a vital norm that sacred ministers may not deny the sacraments to those who opportunely ask for them, are properly disposed and are not prohibited by law from receiving them.

For our purposes, a «right» is taken to mean a justified claim to be given something by someone else who therefore has the duty to give it<sup>(16)</sup>. The position being proposed aims at demonstrating the existence of a right to baptism, indeed no less than «the fundamental and eminently ecclesial right of every well-disposed person to receive baptism»<sup>(17)</sup>. As well as the right to receive instruction and to be baptised, an unbaptised person has other expectations as regards the Church's constitutional organisation. At the basis of it all, is the unbaptised person's ordering towards the People of God flowing from Christ's universal and founding will. If, as is being argued, there is a right to baptism, then such a right has not only to be respected by all the faithful, but it places what might be called an «institutional duty» on the Church as a whole not only to respect the right but actually to promote it. To consider only the respect owed by everyone to the bearer of the right to baptism would be to hold an extreme and unsatisfactory individualistic position<sup>(18)</sup>. It is at least arguable, therefore, that an infant in danger of death has a right to baptism, but there are conceptual difficulties in maintaining this. Moreover, if such a right exists, it would also be difficult to deny it in practice and yet canon 868 § 2 is far from making baptism a duty. But as has been shown already, the infant's claim to baptism in danger of death can be justified without recourse to any right to baptism.

---

(15) *Dignitatis humanae* n. 1 in N.P. TANNER (ed.), *Decrees II*, 1002; *Codex Iuris Canonici, Fontium annotationae* (Vaticano 1989) p. 209.

(16) J. FINNIS, *Natural Law and Natural Rights* (Oxford 1980) pp. 199-205.

(17) CANADIAN, *Commentary* p. 87.

(18) J. HERVADA, *Diritto Costituzionale Canonico* (Milano 1989) pp. 99-100 and 140-3.

The problematic nature inherent in these canons became a topic of international news coverage and polemic in the Mortara case. It is not impossible that a similar case may come to prominence again, either in terms of alleged violation of parental rights in a particular State or in the context of Human Rights<sup>(19)</sup>. There have been at least two recent reported cases in international law involving infant baptism<sup>(20)</sup>. Last year, a leading British ecclesiastical lawyer drew attention to baptism as an area of possible application of the Human Rights Act 1998<sup>(21)</sup>. When the administrative board of the Canadian Conference of Catholic Bishops accepted a cautious policy statement concerning canon 868 § 2, the pro-nuncio immediately counselled against too much prudence<sup>(22)</sup>. Turning from the prediction of likely future clashes between canon law and secular law relating to infant baptism against the wishes of parents, we can examine a famous case now retold at length by David Kertzer<sup>(23)</sup>.

The Mortaras were a Jewish family living in Bologna before the unification of Italy. Edgardo, their son born in 1851, was secretly baptised as a child by their maid whilst very ill. The child survived, eventually news of the baptism spread, and Edgardo was taken away from his family and put in an institution in Rome to give him a Catholic upbringing. Pius IX took a personal interest. Mortara grew up to become a priest and died at a great age in 1940. He travelled round Europe, often weaving into his sermons the remarkable tale of how God chose an illiterate servant girl to give a child the power of divine grace. When the events first became known publicly there was international polemic, chiefly concerning the separation of the child from his parents. The case illustrated dramatically the canon law on

---

(19) Under English law, a county court remitted to the High Court a Muslim father's request for an injunction under the Children Act 1989 to prevent the mother having their child baptised in the Church of England; N. DOE, *The Legal Framework of the Church of England* (Oxford 1996) p. 317 n. 47.

(20) *X v Denmark* (7374/76) DR 5,157 and *Prussner v Germany* [1986] 8 EHRR 79. Essential background in P. SIEGHART, *The International Law of Human Rights* (Oxford 1983); J.E.S. FAWCETT, *The Application of the European Convention on Human Rights* (2nd ed. Oxford 1987); M.D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe* (Cambridge 1997).

(21) M. HILL, « The Impact for the Church of England of the Human Rights Act 1998 » *Ecclesiastical Law Journal* (2000) 431-9 at p. 439.

(22) W.H. WOESTMAN, *Sacraments* (2nd ed. Ottawa 1996) p. 64.

(23) D.I. KERTZER, *The Kidnapping of Edgardo Mortara* (London 1997).

infant baptism in danger of death, its indelible consequences, the requirements for valid baptism and its proof. As Secretary of State, Cardinal Antonelli explained to the minister of the King of the Low Countries that the matter was entirely religious, involving baptism administered to a child with all the consequences that flow from it<sup>(24)</sup>. On behalf of the Mortaras, in 1858 the Jewish community in Rome presented Pius IX with a learned account of its objections to the Church's actions. The Holy See replied publicly and at length<sup>(25)</sup>.

*The legislative history.*

A recent work has drawn attention systematically to the «legislative history» behind the making of the canons of the 1983 Code<sup>(26)</sup>, and the Pontifical Commission for the Authentic Interpretation of the Code of Canon Law published in 1989 an edition of this Code with sources going back to the 1917 Code for almost every canon. In its turn, there are editions of the 1917 Code indicating for its canons sources going back to the medieval period. A few soundings may be helpful in gaining a full understanding of canon 868 § 2 and guiding its application in practice.

Canon 750 § 1 of the 1917 Code had provided that the infants of «infidels» are baptised licitly when their life is in danger and it is prudently foreseen they will die before attaining the use of reason, even if the parents are opposed<sup>(27)</sup>. The long history of debate, practice and disputes behind the 1917 Code cannot be gone into here. Suffice to say that the provision in the 1971 draft of the present canon was that an infant in danger of death was not baptised licitly if both parents were expressly contrary to the baptism<sup>(28)</sup>. The current law is exactly the opposite, a remarkable difference on such a basic issue.

---

<sup>(24)</sup> D.I. KERTZER, *op. cit.*, p. 124. Fr Pier Gaetano Feletti OP, as chief Inquisitor of the Holy Office in Bologna, was prosecuted in the secular courts for his part in the Mortara case.

<sup>(25)</sup> D.I. KERTZER, *op.cit.* chpt 15. The Pope later speculated that the Jews had the help of a renegade priest, for who else could be so knowledgeable of canon law and Church precedent, and capable of writing a Latin text?

<sup>(26)</sup> E.N. PETERS, *Tabulae Congruentiae inter Codicem Iuris Canonici et Versiones Anteriores Canonum* (Montréal 2000).

<sup>(27)</sup> Canon 751 extended these norms to other kinds of parents, such as schismatics or heretics.

<sup>(28)</sup> *Communicationes* 3 (1971) 200.

To a consultor who argued in 1969 in favour of keeping the 1917 norm because recent theories lessening the necessity of infant baptism were not wholly safe as eternal salvation was involved, a long reply was offered based on Vatican II's teaching on the right to religious freedom and the need for free consent. It is according to natural law that parents exercise the rights of their infants<sup>(29)</sup>. A major justification, then, for reversing the 1917 canonical norm could rely explicitly on the teaching in *Dignitatis humanae* n. 10 that the act of faith is of its nature voluntary, and requires a free and rational allegiance of faith. The adult seeking baptism has to act voluntarily, and the parents do so on behalf of the infant<sup>(30)</sup>. This was still the position adopted in the 1975 schema. By 1978, the proposed norm allowed infant baptism even if the parents were opposed, unless there was danger of hatred of religion arising as a consequence<sup>(31)</sup>. The caveat was already established among commentators on the 1917 Code. This norm entered the 1980 schema and subsequently the words of the final clause regarding hatred of religion were suppressed.

A rapid perusal of the legislative history of canon 868 § 2 shows a surprising set of draft texts and a number of arguments for and against the current law. To the extent that the issue concerns rights, we can note that a *plurality* of rights and duties is involved: of the infant, of the parents, of civil society and of the Church. These rights can be and have been specified in different ways, but rights have not only to be listed but also to be coordinated and weighed<sup>(32)</sup>. The imminence of death affects their interplay. Rights and duties should not be considered or applied except within a total understanding of the human person, related to God and to others. Apart from talk of rights, we have seen already how there are issues of meeting needs and conferring benefits. Incidentally, the canons and their legislative history do not elaborate on the validity of infant baptism against the wishes of parents whether the infant is healthy or in danger of death — the concern is with licitness. The position as to the baptism of an

(29) *Communicationes* 30 (1998) 297-8.

(30) *Communicationes* 7 (1975) 30.

(31) *Communicationes* 13 (1981) 224.

(32) S. WOYWOD, *A Practical Commentary on the Code of Canon Law* (New York 1946) I, 336; the child is «in extreme spiritual need in which all inferior rights must give way».

adult, both in health and in danger of death, is regulated by canon 865. Canon law is categorical that it is never right (*fas*) for anyone to force others to embrace the catholic faith against their conscience (canon 748 § 2). Comparing this last canon with canon 1351 of the 1917 Code, we notice the insertion of the word «conscience». The equivalent canon for Eastern Catholics (canon 586) is even more protective of religious freedom.

*Understanding the canon.*

Canon 868 § 2 regulates canonically a difficult problem; difficult in terms of theology as well as of pastoral sensitivity. Aquinas's medieval discussion of the baptism of children of unbelievers when the parents are unwilling does not include danger of death situations<sup>(33)</sup>. Whilst quoting Aquinas extensively, and acknowledging the high standing among canonists of his opposition to baptising the children of unwilling Jews and other «infidels», in 1747 Pope Benedict XIV supported baptism where death threatened the child<sup>(34)</sup>. This first, authoritative papal intervention came appropriately from a Pope (Prospero Lambertini) who was a canonist of great learning and remarkable experience. With some qualifications, canon law and canonists have come to follow Benedict XIV.

Medieval canon law and its commentators dealt with infant baptism in a variety of ways, including a basic defence of the practice itself by Innocent III against heretics who considered it unbiblical<sup>(35)</sup>. Yet given the high rate of infant mortality in the Middle Ages and the stress in the canon law of the period on baptising infants in case of necessity<sup>(36)</sup>, it seems odd that no source earlier than 1637

<sup>(33)</sup> AQUINAS, *Summa Theologiae* II-II q. 10 a. 12 and III q. 68 a. 10; S. GRAYZEL, *The Church and the Jews in the XIIIth Century* II: 1254-1314 (New York 1989).

<sup>(34)</sup> BENEDICT XIV, *Instructio «Postremo mense»* (1747) n. 8, DS 2555; «...When it happens that a child of the Jews be found by any Christian to be close to death, I opine that he do a laudable thing, pleasing to God, in proffering eternal salvation to the child with cleansing water...». The complete text (see also n. 23) is in P. GASPARRI (ed), *Codicis Iuris Canonici Fontes* (Rome 1924) II, 62-91. See also the Pope's letter «Probe» (1751) n. 14 in P. GASPARRI, *op. cit.*, II, 347-8.

<sup>(35)</sup> INNOCENT III, *Maiores* (X 3.42.3).

<sup>(36)</sup> Simply to refer to England, see the Council of London (1237) on teaching the laity to baptise in necessity (F.M. POWICKE and C.R. CHENEY (eds.), *Councils & Synods: A.D. 1205-1313* (Oxford 1964) II, I, p. 247), and WILLIAM LYNDWOOD, *Provinciale* (Oxford 1679) p. 241 s.v. *propter necessitatem* for a wide interpretation of necessity.

could be indicated for canon 750 § 1 of the 1917 Code, and no source earlier than 1600 for canon 751. Benedict XIV cited no medieval authorities for his position<sup>(37)</sup>. Concern with baptising the infants of unwilling parents in emergencies may have increased as a consequence of the great missionary expansion of the Church from the 16th century onwards. Missionaries had differing policies on mass conversions and permissible inducements. Finding a rationale for the law, and consequently applying it in practice, has remained problematic.

Canon Mahoney's representative modern explanation of the danger of death norm in the 1917 Code claimed constant theological support for it, provided baptism could be administered without danger of scandal<sup>(38)</sup>. Even with this caveat, the reasons justifying the norm were not «perhaps, very satisfying». In such circumstances, it is thought the parental right ceases or since death is likely to deprive parents of their children parental rights suffer very little injury compared to the injury done to a child dying unbaptised<sup>(39)</sup>. Since Vatican II and the promulgation of the 1983 Code, debates over the norm are cast differently but have not disappeared<sup>(40)</sup>, and the canon has been seen to generate «justified perplexities»<sup>(41)</sup>.

The 1990 Code of Canons of the Eastern Churches needs to be mentioned in discussions of the Latin norms because it is of course doctrinally a fully Catholic document, was promulgated by the same supreme legislator, and dates from after the Latin code<sup>(42)</sup>. Canon 681 § 4 states expressly that an infant of catholic or noncatholic parents is licitly baptised if it is prudently foreseen that death will occur

---

(37) It was different if a child of unbelievers had been abandoned or the like; GREGORY IX, *De infantibus et languidis expositis* (X 5.11). Benedict XIV did quote this medieval predecessor. See R.H. HELMHOLZ, *The Spirit of Classical Canon Law* (London 1996) for baptism in medieval canon law.

(38) A clause limiting canon 868 § 2's application when there might ensue hatred of religion was deleted because the danger that this might arise was the lesser evil; *Communicationes* 15 (1983) 182.

(39) E.J. MAHONEY, *Questions and Answers* II (London 1949) pp. 21-3.

(40) J.W. ROBERTSON, «Canons 867 and 868 and Baptising Infants against the Will of Parents», *The Jurist* 45 (1985) 631-8; J.M. MARTI, «La Regulación Canónica del Bautismo de Niños en Peligro de Muerte», *Ius Canonicum* 31 (1991) 709-733.

(41) E. CORECCO & L. GEROSA, *Il Diritto della Chiesa* (Milano 1995) pp. 128-9.

(42) I am grateful to Fr Becket Soule OP for his assistance in connection with Eastern canon law. He must not be taken to share my interpretations.

before the use of reason is attained. Nothing is said about the attitude of the parents to the baptism.

As with the revision of Latin canon law, the Eastern norm was not easy to formulate. It was proposed that baptism where death was expected in infancy could take place without the consent of the parents but not if they were expressly opposed to it<sup>(43)</sup>. The change in the law was linked to *Dignitatis humanae* n. 10<sup>(44)</sup>. By 1982, however, «there were no more doubts» about the fact that the supreme good of dying infants prevails over every other right of the parents and the community. A wording very similar to the present canon 681 § 4 was adopted, and the norm was said to apply to all infants. Such baptisms are always licit<sup>(45)</sup>. It would seem that the legislative history of the Eastern norm is similar to its Latin equivalent, and that the outcome is the same although not explicit in the Eastern Code. Commentators do not, however, have a common opinion. Pospishil says nothing at all about the norm<sup>(46)</sup>, while Faris, without any reason being given, interprets it to mean that baptism can be without the consent of the parents but not against their wish<sup>(47)</sup>. Salachas holds that although the Eastern code does not mention «expressly» the case where parents are opposed, baptism in such cases would be licit. The right of children to salvation when death threatens prevails over parental rights<sup>(48)</sup>.

Justifying the norm is important both to gain a full understanding of it but also to help decide whether or not to baptise in practice. The wording of canon 868 § 2 does not require baptism and does not speak of validity. Given certain facts, it says that an infant is licitly baptised. It is worth noting that the *Catechism of the Catholic Church* is silent on the matter<sup>(49)</sup>. If its justification is the essential value of

<sup>(43)</sup> *Nuntia* 4 (1977) 23.

<sup>(44)</sup> *Nuntia* 10 (1980) 5. It was said that the act of faith is of its nature voluntary, and that the parents act for their infants by the law of nature.

<sup>(45)</sup> Thus the *ius vigens* was reaffirmed, without using the words «*etiam invitis parentibus*» of canon 750 of the 1917 Code: *Nuntia* 15 (1982) 16.

<sup>(46)</sup> V.J. POSPISHIL, *Eastern Catholic Church Law* (2nd ed. New York 1996) p. 389. Nothing was said in the first edition either (New York) p. 295.

<sup>(47)</sup> J.D. FARIS, *Eastern Catholic Churches: Constitution and Government* (New York 1992) p. 161.

<sup>(48)</sup> D. SALACHAS, *Teologia e Disciplina dei Sacramenti nel Codice Latino e Orientale* (Bologna 1999) pp. 83-84.

<sup>(49)</sup> M. RIVELLA, «Battezzare i bambini in pericolo di morte anche contro la volontà dei genitori», *Quaderni di Diritto Ecclesiale* 9 (1996) 66-75.

baptism for the infant, then this value would seem to be the same universally and cannot be affected by the possible reaction of the parents or society. The kind of justification that stresses the spiritual needs of the dying infant or the importance of baptism favours an extensive use of the canon<sup>(50)</sup>. If the rights of the parents and the socio-cultural repercussions are given weight, then another justification is needed so as to distinguish between unbaptised infants in danger of death and baptise only some. On this view, restrictive use would be made of the canon<sup>(51)</sup>.

*The need for an authentic interpretation.*

Canon 868 § 2 can only be applied in practice if the minister of baptism is clear as to its justification and rationale; which, of course, the canon itself does not indicate. Depending on this choice will follow an extensive or restrictive practice. It will now be suggested that a similar approach is needed to interpret the words «*non catholicorum*» in the canon. The canon states that it deals with an infant «of catholic parents, indeed even of non-catholic parents». What does «non-catholic» mean? Does it mean anyone who is not a catholic or is it a more restricted category, the baptised non-catholics? Once again, we shall be faced with an extensive and a restrictive possibility.

The 1983 Code states that ecclesiastical laws are to be understood according to the proper meaning of the words considered in

---

<sup>(50)</sup> The English edition of the Navarre commentary, says that danger of death dispels the danger of future perversion of the child, who is removed from the *patria potestas* by death and not by baptism. Likewise, the eternal salvation of the child prevails over the rights of parents; E. CAPARROS, M. THÉRIAULT, J. THORN (eds), *Code of Canon Law Annotated* (Montréal 1993) p. 568. Mgr Chiappetta mentions in a footnote the uncertainty of the consultors, but limits himself to saying that in danger of death the eternal salvation of the child prevails over the rights of the parents: L. CHIAPPETTA, *Il Codice di Diritto Canonico* (2nd ed Rome 1996) II,108. A number of objections to the canon are met by I. PÉREZ DE HEREDIA, «I Profili Ecumenici della "Salus Animarum" nella Codificazione della Chiesa Cattolica», *Ius Ecclesiae* 12 (2000) 465-491 at pp. 487-8.

<sup>(51)</sup> Because of practical difficulties and taking into account religious pluralism, great prudence and reflection was advocated in Canada. «If the parents are opposed to the baptism, it should not take place unless there are particularly attenuating circumstances»; W.H. WOESTMAN, *op. cit.*, p. 64. *The Canon Law: Letter & Spirit* (London 1995) comments that in some countries or regions it may be wise or even necessary to bear in mind the civil law, or the custom-based, implications of baptising a child against the wishes of its parents (p. 478).

their text and context. If the meaning remains doubtful or obscure, there must be recourse to parallel places, if there be any, to the purpose and circumstances of the law, and to the mind of the legislator (canon 17). Moreover, to the extent that the canons reproduce the former law, they are to be assessed also in the light of canonical tradition (canon 6 § 2). Even after the deployment of all these guides to interpretation, it would seem that only an authentic interpretation (canon 16) can resolve the remaining doubts.

This interpretative doubt has been adverted to by some commentators. Rivella has argued that only Christian parents come within the scope of the canon, so it is illicit to baptise the child of unbaptised parents against their will. Rivella relies on a contrast with the wording of the 1917 Code, and on the meaning of «non-catholic» elsewhere in the 1983 Code. He also adduces the absence of a similar provision in the 1990 Eastern Code and the *Catechism of the Catholic Church* <sup>(52)</sup>. Pavanello also restricts the canon to baptised non-catholic parents but gives no explanation for this <sup>(53)</sup>.

The 1917 Code treated the matter first as to parents who are «infidels» (the unbaptised) in canon 750, and then as to parents who are heretics, schismatics or catholics who have fallen into apostasy, heresy or schism in canon 751. Does the 1983 Code embrace all these categories in its reference to «non-catholics» or only the baptised? It is unlikely that the present canon 868 § 2 does not embody the former canon 750 § 1. In the earliest stages of revision it was remarked that what was said in canon 750 § 1 «applied to all infants» <sup>(54)</sup>, and the edition of the 1983 Code with sources indicates canon 750 § 1 for the present canon. In terms of parallel passages, canons 813 and 1170 use «non-catholics» to include the unbaptised. The term has been taken to include the unbaptised, e.g. Jewish parents, in the context of Canadian civil law <sup>(55)</sup>, and by some canonists <sup>(56)</sup>. On balance, it would seem that all infants in danger of

<sup>(52)</sup> M. RIVELLA, *art. cit.* 69-70, 72-3.

<sup>(53)</sup> P. PAVANELLO, «Rilevanza del Principio della Libertà Religiosa nell'Interno dell'Ordinamento Canonico», *Quaderni di Diritto Ecclesiale* 11 (1998) 267-283.

<sup>(54)</sup> *Communicationes* 32 (2000) 297.

<sup>(55)</sup> B. DALY, «Canonical Requirements of Parents in Cases of Infant Baptism according to the 1983 Code», *Studia Canonica* 20 (1986) 409-438.

<sup>(56)</sup> J.H. PROVOST and P.J. COGAN (eds), *Canon Law Society of America Advisory Opinions 1984-1993* (Washington 1995) p. 258.

death come within the scope of the canon. If so, it would have been better had the canon simply said that «any infant» is licitly baptised in danger of death, even if the parents are opposed.

*Conclusion.*

The canon law of the Latin Church states clearly that baptism is necessary for salvation, that parents are obliged to see that their infants are baptised within the first few weeks, and that if an infant is in danger of death it is to be baptised without any delay. It adds that an infant of catholic parents, indeed even of non-catholic parents, is licitly baptised in danger of death, even if the parents are opposed to it. It is this last norm (canon 868 § 2) that has proved difficult to interpret and therefore apply in practice. There is no information from the process of revising the 1917 Code as to why the attempt to change the received position was rejected. Commentators on the 1983 Code seem divided. The canon does not state an obligation, it does not command, and it is not expressly permissive. It is not even certain that all unbaptised infants in danger of death come within the scope of the canon. Keeping in mind the risk of controversy and even litigation or prosecution in the civil courts, it is difficult to assess how often and in what circumstances the canon is applied in practice.

The provision of canon 868 § 2 cannot be justified in any straightforward manner, and the kind of justification adopted by the minister of baptism will affect the interpretation and the application of the canon. At issue is the doctrinal teaching on the destiny of infants who die unbaptised and the respect owed to the decision of parents to oppose baptism when their child is in danger of death. The equivalent norm in Eastern canon law is also problematic. What has long been a delicate issue is further complicated by the teaching of Vatican II, the contemporary respect for rights, and the value now given to conscience and to faiths other than Christianity. Once again, danger of death has a great impact on canon law.

*Rassegna di bibliografia*

*Recensioni*

**Pagina bianca**

AA.VV., *La Curia Diocesana. Organización. Diversos Oficios. Formularios*, seconda edizione, Ediciones de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 381.

Cinque anni fa ebbe luogo il corso sulla curia diocesana organizzato dalla Facoltà di Diritto Canonico Santo Toribio di Mogrovejo, della Pontificia Università Cattolica Argentina. Lo stesso anno apparve la prima edizione degli atti, e due anni dopo, la seconda edizione, il che da un'idea dell'interesse suscitato dal tema.

Il libro raccoglie otto relazioni precedute dal prologo alla seconda edizione e dalla presentazione affidata a S. E. R. Mons. José María Arancibia, Arcivescovo di Mendoza (Argentina).

Le relazioni corrispondono ai seguenti temi: la curia diocesana (A. Busso), sviluppata in due parti — la curia come organo esecutivo della pastorale diocesana e la curia diocesana come organo di comunione con la Sede Apostolica —, i vicari del Vescovo diocesano (A. W. Bunge); il cancelliere e i notai (J. Bonet Alcón), i rapporti fra la curia diocesana e la parrocchia (V. Pinto), la curia diocesana e i luoghi sacri (L. Alessio), la curia diocesana e i raggruppamenti di fedeli (C. Heredia), gli archivi ecclesiastici nel Codice di

diritto canonico (N. C. Dellaferera).

Completano il volume una selezione di ottantuno formulari, presentata da C. Heredia. Vi si trovano formulari circa la presa di possesso dei vescovi, sulle nomine del vicario generale, dei vicari episcopali, del cancelliere e dei notai, dell'economista diocesano, dei parroci; formulari sull'erezione delle parrocchie e sulla modifica dei limiti territoriali delle stesse; sull'affidamento d'una parrocchia ad un istituto di vita consacrata, formulari relativi ad associazioni, formulari attinenti alle licenze sugli scritti, ecc. Finalmente, un'appendice raccoglie la normativa particolare dell'Argentina sui tribunali ecclesiastici.

Si tratta di una delle poche pubblicazioni recenti — qui si potrebbe ricordare il *Catholic formulary in accordance with the revised Code of canon law* della Conferenza episcopale della Nigeria — che affronta il tema da una prospettiva pratica, e quindi, non può non risultare uno strumento assai utile per chi lavora nelle curie, non soltanto dell'Argentina, ma di altre regioni, soprattutto in diocesi di lingua spagnola.

Javier Canosa

Andrea BETTETINI, *Il silenzio amministrativo nel diritto canonico*, Cedam, Padova 1999, p. IX + 122.

«Non tumultus, non quies, quale magni metus et magnae irae silentium est» (non frastuono e neppure calma, proprio quel silenzio particolare delle grandi paure e dei grandi furori) scrisse Tacito. Rompendo l'armonia dell'elegante stile latino si potrebbe aggiungere al silenzio delle paure e dei furori, il silenzio dell'Amministrazione, che nella sua non rumorosità è tutt'altro che un invito alla tranquillità del soggetto amministrato. Invece il silenzio amministrativo, e cioè, un «evento giuridicamente qualificato qualora l'ordinamento lo consideri quale forma di risposta» (p. 43), risulta uno strumento ben diverso dal silenzio dell'Amministrazione, che collocandosi come istituto indirizzato a tutelare gli interessi degli amministrati, offre un servizio in ogni organizzazione pubblica, anche nell'organizzazione ecclesiastica dov'è stato assunto dal legislatore in tempi recenti. Infatti, è stato il CIC del 1983, nel suo can. 57, il testo legislativo che ha introdotto, per la prima volta nel diritto canonico, una disciplina generale del c. d. silenzio amministrativo.

Andrea Bettetini ha scritto la prima monografia sul silenzio amministrativo nel diritto canonico. Allo scopo di ricostruire la sistematica di un istituto che non è stato ancora pienamente recepito dal diritto canonico, ha confrontato il problema nell'ambito statale e in quello

canonico, e all'interno dell'ambito canonico, ha considerato la materia di studio nel diritto latino e in quello orientale, senza mai perdere di vista la traccia storica. Una volta presentati i profili problematici che partono dall'inerzia del superiore, l'A. passa alla risoluzione ricostruttiva della figura giuridica, secondo un ordine logico, a partire dalla comparazione fra l'obbligo di procedere e l'obbligo di provvedere, da una parte, e dal rapporto fra il silenzio e la manifestazione della volontà nell'ordinamento della Chiesa, dall'altra.

Inseguito l'A. fornisce degli elementi interpretativi del silenzio amministrativo nel diritto canonico, prima di apportare le proprie conclusioni, nelle quali si auspica, ad esempio, che «la legislazione in tema modifichi, ampliandole, le funzioni di tale rimedio, non solo — come si è ora visto — sul piano impugnatorio-processuale, ma altresì (entro certi limiti, e a determinate condizioni) su quello sostanziale, soprattutto nelle ipotesi di procedimenti semplici, finalizzati ad un provvedimento a contenuto predeterminato, in cui l'interesse pastorale e pubblico ad una celere definizione delle situazioni giuridiche prevale sull'interesse pure pubblico ad una concreta comparazione di valori ad opera dei superiori» (p. 109), il che sottolinea l'importanza del principio di celerità, strumentale alla *diakonia* che deve impersonare l'autorità.

Certamente ai pastori è data «potestà di dire parole di salvezza»,

come ricorda l'A. citando il card. Ratzinger. Una tale potestà salva se esercitata in modo adeguato alla volontà di Cristo, se esercitata in modo razionale e ragionevole, corrispondente alla verità e al bene richiesti in ogni atto che si ponga come ecclesiale. È in quest'ottica che si deve comprendere il silenzio amministrativo, come istituto ideato per evitare che l'eventuale mancanza negligente di risposta da parte dell'Amministrazione dia luogo ad una situazione prolungata d'incertezza e di mancanza di garanzie per un soggetto interessato. Infatti, siffatto comportamento omissivo da parte dell'autorità intralocerebbe beni strettamente collegati con la «salus animarum». Pare evidente che, sia il fine e le caratteristiche della potestà nella Chiesa, sia la dignità di ogni fedele — come dei restanti possibili interessati — rendono particolarmente esigibile una cura diligente da parte dei sacri pastori ai bisogni e alle richieste legittime dei fedeli sottoposti alla loro competenza; siffatta cura costituisce in tante occasioni un obbligo giuridico, e non soltanto morale. In conclusione, riteniamo che l'introduzione del silenzio amministrativo nel diritto canonico si debba valutare molto positivamente, così come la prima monografia dedicata al suo studio.

*Javier Canosa*

Alphonse BORRAS (ed.), *Des laïcs en responsabilité pastorale? Accueil de*

*nouveaux ministères*, Éditions du Cerf, Paris, 1998, p. 303.

Cet ouvrage est le fruit des réflexions d'un groupe de travail de canonistes francophones de Belgique, animé par l'abbé Alphonse Borras, professeur au séminaire épiscopal de Liège et chargé de cours de droit canonique à la faculté de théologie et de droit canonique de l'Université catholique de Louvain. Il cherche à établir la place et le rôle des laïcs «en responsabilité pastorale», qu'ils soient appelés «permanents en pastorale», «travailleurs ou animateurs pastoraux», «auxiliaires pastoraux» ou autrement encore. L'originalité de l'ouvrage est d'apporter un éclairage non seulement du droit canonique mais aussi du droit civil. Cela permet de mieux saisir les enjeux et la complexité d'un phénomène qui a des implications dans la société ecclésiale comme dans la société civile. Mais cette approche dualiste met aussi en évidence des incertitudes, voire des oppositions, dans la manière d'envisager le statut juridique des animateurs pastoraux laïcs, incertitudes qui tiennent probablement à la nouveauté de cette figure juridique, au cadre encore mal défini.

Parlant des «animateurs pastoraux à Bruxelles. Questions sur une pratique» (p. 21-40), Mme Ghislaine van Halewijn se demande si l'on ne pourrait pas «imaginer que tous, prêtres, laïcs mandatés, laïcs bénévoles soient des aumôniers au service de l'animation de la foi dans les mou-

vements, chacun avec leurs charismes propres». Citant l'évêque auxiliaire de Malines-Bruxelles, Monseigneur Paul Lanneau, pour qui l'envoi en mission d'un animateur pastoral peut correspondre à une vocation, l'auteur conclut: «n'est-ce pas la rencontre d'un envoi en mission et d'une vocation qui permet de parler de ministère?» Dans le même sens, le professeur Eddy van Walederen souhaite un élargissement des voies d'accès au ministère ordonné, étant de l'avis que les travailleurs pastoraux accomplissent «une tâche *proprement* pastorale d'animation et d'accompagnement qui requiert une ordination sacramentelle». Du moins serait-ce une conclusion du bilan provisoire qu'il dresse de l'action des travailleurs pastoraux en Flandre (p. 41-64). À quoi le professeur Louis-Léon Christians répond, à propos de «l'incidence civile d'une question ecclésiologique. Le cas des assistants paroissiaux en Belgique» (p. 181-206), que «la description canonique des "assistants paroissiaux" montre que ceux-ci n'apparaissent ni comme des *employés* d'Église, [...] ni, en sens inverse, comme un nouveau *ministère ordonné*. Quant à la qualification de l'assistant paroissial comme *ministère institué*, elle relève de débats théologiques qui me semblent insuffisamment stabilisés pour fonder une prise en compte étatique. La qualification canonique des animateurs pastoraux, comme titulaires d'un *office ecclésiastique* selon les canons 145 et

suiuants du code de 1983 est en revanche suffisamment précise pour donner consistance à la question de leur situation étatique». D'où l'importance de la lettre de mission, qui apparaît non seulement comme un élément du contrat de travail, mais aussi comme faisant le lien entre le statut canonique de l'animateur pastoral et son statut civil, ainsi que le relève le professeur Olivier Échappé dans sa contribution «Statuts civil et canonique des animateurs pastoraux en France» (p. 207-222). L'abbé Patrick Denis et le professeur Régine Habay font ressortir les profils respectifs et les traits communs des enseignants de religion et des animateurs pastoraux en Belgique (p. 223-241).

Le bilan provisoire que l'abbé Serge Leray dresse des animateurs pastoraux en France (p. 65-91) permet de souligner que «la formation préalable, initiale et permanente est indispensable pour un bon exercice de l'office confié». Mais on peut se demander s'il est envisageable d'exiger «une formation longue pour une mission de courte durée». En tout cas, la formation dispensée influe sur l'exercice de la charge. Toute cette thématique de la formation fait l'objet de deux études plus approfondies: «Assistants paroissiaux et formation universitaire», par le professeur Philippe Weber (p. 245-258) et «la formation diocésaine des animateurs pastoraux. Quelques points de repère», par l'abbé André Minet (p. 259-272).

Une telle étude ne pouvait faire l'économie d'un point de vue théologique, présenté par l'abbé Alphonse Borras: « Les ministères laïcs: fondements théologiques et figures canoniques » (p. 95-120). Étant donné que le ministère ordonné « ne confisque pas (sic) la totalité des réalités ministérielles de l'Église », il n'y a pas de raison de ne pas appliquer le terme ministère aux « ministres *reconnus* » sur le plan diocésain, à savoir ces « services précis, d'importance vitale, comportant une vraie responsabilité, reconnue par l'Église locale et comportant une certaine durée ». L'émergence de ces ministères implique une adaptation des prêtres: « les curés nouveaux » du troisième millénaire devront savoir collaborer avec eux et être capables de coordonner l'action pastorale. Pour l'auteur, un animateur pastoral laïc engagé durablement dans une responsabilité « sur la pastorale » devrait recevoir l'ordination sacerdotale: « cela signifie que l'Église latine accepte d'ordonner prêtres des gens mariés ».

Le point de vue canonique est fourni par l'abbé Jean-Pierre Schouppe: « Animateurs pastoraux et laïcs engagés. Leurs droits et devoirs respectifs » (p. 121-146). C'est aux statuts canoniques de préciser l'*officium ecclesiasticum* et d'indiquer les droits et les devoirs *spécifiques* aux animateurs pastoraux laïcs, tout en prévoyant les aspects qui relèvent du droit civil (rémunération, prévoyance sociale, etc.).

Cette étude trouve un prolongement dans l'examen de « la position délicate des animateurs pastoraux dans le cadre du canon 517 § 2 » étudiée par le professeur Rik Torfs (p. 147-154), qui souligne le rôle de suppléance des animateurs pastoraux, lié à la pénurie de prêtres. Quand cette pénurie cessera, « cette construction juridique ainsi que le laïc participant, dans ce cadre, à l'exercice de la charge pastorale, devront disparaître ». Le même auteur présente une étude comparée des « animateurs pastoraux en Europe » (p. 157-179), dont on regrettera qu'elle ne mentionne ni l'Italie ni l'Espagne, ne serait-ce que pour mentionner leur absence, si telle est le cas. L'auteur relève que l'animateur pastoral intervient beaucoup plus fréquemment dans les secteurs « périphériques » de la pastorale (aumônerie scolaire, hôpitaux, etc.) que dans la paroisse. Quant au droit civil ecclésiastique, la professionnalisation des animateurs ne peut se faire que dans le cadre du contrat de travail.

Un index analytique, une table des canons du code de droit canonique de 1983 cités ou commentés, et un index des auteurs complètent cette importante contribution à l'étude, la connaissance et la structuration des animateurs laïcs en pastorale.

*Dominique Le Tourneau*

Francesco D'AGOSTINO, *Diritto e Giustizia. Per una introduzione allo*

*studio del diritto*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2000, p. 137.

L'A., docente di Filosofia del Diritto presso l'Università di Roma «Tor Vergata» e la Pontificia Università Lateranense, condirettore della *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, membro, dal 1990 del Comitato Nazionale per la Bioetica, di cui è stato Presidente dal 1995 al 1998, e della Pontificia Accademia per la Vita, è ben conosciuto nell'ambiente accademico a livello nazionale ed internazionale. Molteplice la sua produzione scientifica tra cui ricordiamo: *Filosofia del Diritto* (1996<sup>2</sup>); *Il Diritto come problema teologico* (1997<sup>3</sup>); *Bioetica* (1998<sup>3</sup>); *La sanzione nell'esperienza giuridica* (1999<sup>5</sup>).

Il prof. D'Agostino, sia nella sua attività di docenza universitaria (il sottoscritto ha avuto la fortuna di seguire le sue suggestive lezioni di *Filosofia e Teologia del Diritto*) che nei suoi scritti, è noto per andare contro una mentalità corrente che vede il Diritto esclusivamente come insieme di norme positive, traduzione nella pratica del teoretico formalismo giuridico, tendenzialmente limitante la libertà della persona.

La sua ultima pubblicazione, oggetto della presente recensione, che raccoglie materiali «...nati da sollecitazioni diverse e per diverse finalità» (p. 7), si colloca nella suddetta prospettiva, ma con una peculiarità, quella di essere stata pensata come una *introduzione allo studio del Diritto*. Da qui essa vuole essere

stimolo a coloro che si accostano per la prima volta alla scienza giuridica, ma anche a quelli che la coltivano da tempo, a rivedere molti luoghi comuni affatto provati ed a scrollarsi di dosso tutta una massa di precomprensioni. Lo scopo è quello di andare alla *verità* di ciò che il Diritto è, quella verità che proprio per questo è eterna e non soggetta alle passeggerie mode culturali.

La riflessione sulla realtà del Diritto, quale dimensione insopprimibile della natura umana, viene svolta dal nostro A., quasi come una sorta di meditazione, in precisi punti che poi sono il contenuto dei sei capitoli che compongono il volume.

Nel primo capitolo, il più organicamente sistematizzato tra i sei, il tema del Diritto è svolto partendo dalla constatazione che esso: «... è essenzialmente relazione interpersonale e più precisamente relazione tra soggetti che si riconoscono come *pari* e che con il loro reciproco relazionarsi vogliono garantire o, per usare una parola ancora più forte, *salvare* la possibilità stessa della loro relazione» (p. 10). Da ciò si deduce che fine della norma positiva nel contesto dell'esperienza giuridica è solo quello di garantire la *certezza* delle diverse e possibili modalità di relazione interpersonale. Ragione per cui: «...le norme sono funzionali alle relazioni intersoggettive e non viceversa; e che non si agisce secondo diritto per ubbidire alle norme, ma si ubbidisce alle norme per dare alla propria azione la qualifica di *azione giuridica* (l. cit.).

Previamente chiarito, attraverso una sorta di *explicatio terminorum*, che cosa si debba intendere per Diritto, vengono prese in considerazione alcune sue caratteristiche e specificazioni come: l'universalità; la giurisdizione; la scienza del diritto; il rapporto con il potere, dove si ricorda che: «... il potere è al servizio del diritto, e questa è l'unica giustificazione accettabile del potere» (p. 15). L'esistenza, accanto al Diritto civile, del Diritto canonico con le peculiarità che gli derivano dall'essere uno *ius sacrum*; il Diritto naturale; i diritti umani; il rapporto del Diritto con la religione, dove viene fatto emergere che per il Diritto questa relazione è irrinunciabile «... è un radicalmente assoluto [...]». Peraltro, quella logica dell'assoluto che nelle coscienze degli uomini è emersa storicamente confondendosi con la logica del religioso è tuttora attiva e operante e dà sostanza al principio, tipicamente giuridico e nello stesso tempo tipicamente moderno, della pari *dignità* di ogni essere umano. [...] Per questo, e non a torto, è stato osservato che il tema dei diritti umani costituisce la vera e propria *religione civile* del nostro tempo. E la religione, o ha un fondamento assoluto, o non è» (pp. 31-32). Infine, viene vista la Giustizia, quale oggetto del Diritto e il senso della giustizia penale, con l'inevitabile problema di come conciliare Giustizia e Carità in questo mondo.

Nel secondo capitolo viene affrontato principalmente il tema della legge e della giustizia nella cultura

occidentale. L'A. fa qui notare che ciò che costituisce la peculiarità dell'Occidente, rispetto all'Oriente, è quello di radicare i valori in una singolare e complessa antropologia, che individua nella Giustizia uno degli aspetti salienti dell'esperienza umana, che fa riferimento esplicito a due termini: *Dio e natura*. La rivelazione biblica porta a riguardo una novità assoluta. L'impersonale concetto di Giustizia greco è reso più umano dall'insegnamento che si può trarre dall'episodio di Caino ed Abele, cioè che: «Tutti gli uomini sono responsabili gli uni degli altri e qui è la radice della giustizia» (p. 54). Ugualmente, riguardo al tema della legge, la riflessione teologica con Agostino e Tommaso eviterà ogni lettura fondamentalista per vedere in essa una *instructio* e una *inlustratio* (cf *S. Th.*, I-II, 90, *prol.*).

Alla relazione tra Giustizia, solidarietà e Carità è dedicato il terzo capitolo, sicuramente il più «provocatorio», tra i sei, per coloro che oggi si interessano della scienza giuridica. Diversamente da quanto ritenuto attualmente dalla maggioranza, soprattutto in ambito ecclesiale, che pensa la Giustizia come il risultato del fallimento della Carità, con profonde e stringenti riflessioni, l'A. arriva alla constatazione che: «Né la giustizia può illudersi di rendere superflua la carità, né la carità può pretendere di sostituirsi alla giustizia. Senza la carità la giustizia è fariseismo, ma senza la giustizia la carità è mera e vuota forma» (p. 89). Questo contro tutta un'ideolo-

gia che a partire dall'illuminismo, si veda per es. l'art. IV della *Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, concepisce la Giustizia e la libertà in termini meramente negativi.

Nel quarto capitolo viene data una valutazione spassionata della storia giuridica nel secolo passato ed allo stesso tempo viene indicato il futuro campo di sviluppo del Diritto per il XXI secolo. L'Ottocento aveva visto trionfare l'ideologia dello statualismo giuridico, con la sua pretesa di fare dei giuristi dei manutengoli del potere politico, privandoli di ogni autonomia decisionale e dottrinale. Conseguenza fu la perniciosa deformazione del concetto stesso di Diritto, identificato con quello dello Stato, ed escludente così tutte quelle esperienze che non erano riconducibili ad esso come la Consuetudine, il Diritto internazionale ed il Diritto canonico. Il Novecento si apre allora con la rivendicazione che la giurisprudenza sia una vera e propria scienza. La *dottrina pura del diritto* di H. Kelsen ne è la più raffinata teorizzazione: per lui il Diritto è essenzialmente un comando, l'insieme sistematico di norme, di diverso ordine e grado, che vanno a comporre l'ordinamento giuridico.

A questa *tesi*, che l'A. vede come prima fase della storia tripartita del pensiero giuridico del Novecento, segue l'*antitesi* rappresentata da C. Schimtt che riduce il Diritto a politica anzi ad un suo epifenomeno. «La pretesa di stabilire su basi di rigorosa scientificità la giurispru-

denza appare a Schimtt mistificatoria; la realtà è assolutamente un'altra: il diritto si fonda, in ultima istanza, non su di una normativa pura, ma su di un *puro atto di decisione*, quale quello che fattualmente spetta a chi ha il potere...» (p. 97).

Purtroppo il secolo passato si è chiuso senza pervenire ad una *sintesi* riguardo al Diritto, anche se incontestabilmente il tema dei *diritti umani* si va imponendo sempre più ed in forma irrinunciabile. È questa una occasione da non perdere da parte dei giuristi, chiamati oggi non tanto a convincere gli uomini che hanno dei diritti fondamentali inalienabili, bensì a renderli operativi. Quindi: «In questa prospettiva, il tramonto delle opposte dottrine formalistiche e decisionistiche del diritto deve lasciare il passo, nel secolo che sta per aprirsi, a una rinnovata presa di coscienza da parte dei giuristi del primato antropologico e sociale dell'idea non formalistica né decisionistica di giustizia» (p. 102).

Nell'odierno contesto socio-culturale, in occasione dell'elaborazione di un provvedimento normativo, dovrebbe essere spontaneo porsi la domanda sulla sua Giustizia. Dovrebbe..., ma molte volte constatiamo come né il legislatore né la comunità se la pongano, cosa che invece fa il nostro A. nel quinto capitolo.

Una legge è giusta nella misura in cui determina in modo simmetrico-proporzionale quello che spetta a ciascuno, tutelando principalmente i più deboli. Ragione per cui il legislatore non può mai «... alterare la

realtà delle cose, nascondere o minimizzare i soggetti autenticamente deboli, o far passare per debolezza meritevole di tutela ciò che non è affatto tale. Non c'è dubbio che una cultura post-moderna, come quella in cui siamo immersi, favorisce simili possibilità. L'incapacità, tipica del nostro tempo, di *sindacare le pretese soggettive*, quali che siano, o all'opposto la nostra comprensione a giustificarle tutte, crea uno sgradevole paradosso: il *desiderio* si trasforma in *diritto*, in un diritto che esige di essere soddisfatto; il *soggetto desiderante* si trasforma in *soggetto debole*, che non solo chiede tutela all'ordinamento, ma *pretende* che gli venga fornita» (p. 106). Tale esigenza è successivamente verificata applicandola a differenti ambiti, ma soprattutto a quello della bioetica. A nostro avviso, data l'importanza della problematica, le profonde riflessioni qui svolte andrebbero ampliate in modo sistematico in una futura edizione.

Il libro si conclude affrontando la questione dell'identità del giurista cattolico. Premesso che il diritto è una realtà antropologica di dimensione universale e che l'identità giuridica è un in sé ben definito che prescinde da ogni riferimento o adesione confessionale, che senso ha dichiararsi *giuristi cattolici*? non sarebbe più giusto parlare di *cattolici giuristi*?

Dopo aver ricordato che, solo grazie all'annuncio evangelico ed alla promessa di salvezza ivi contenuta, gli uomini hanno avuto la possibilità di riconoscere teologica-

mente la paternità di Dio, metafisicamente la realtà del bene e giuridicamente la possibilità di fare della giustizia un motore propulsore della storia umana, salvaguardando la dignità umana sempre ed in ognuno senza eccezioni, l'A. opta e spiega il perché è importante essere giuristi cattolici. «A questa verità i giuristi cattolici possono portare un piccolo contributo esclusivamente loro: quello della serena speranza che tale verità diventerà davvero — quando saranno maturi i tempi fissati da Dio — trasparente a tutti gli uomini. [...] A loro è stato affidato un compito: non solo quello di essere giuristi migliori di altri, ma quello di essere, più degli altri, pronti a rendere ragione della speranza di giustizia che è implicita nel diritto» (p. 130).

In questa recensione abbiamo fatto di proposito la scelta di *far parlare* lo stesso A. per dare la possibilità ai lettori di farsi direttamente un'opinione, attraverso un selettivo *assaggio*, della validità del testo. Di esso consigliamo una meditativa lettura non solo a coloro che si introducono allo studio del Diritto, come nell'intenzione del prof. D'Agostino, ma anche a coloro che ormai hanno familiarità con esso, come occasione di rivedere tante problematiche giuridiche date oggi per risolte dall'attuale cultura dominante, ma che di fatto non lo sono per niente. In ogni caso, per tutti un invito a studiare con passione il Diritto nella continua tensione verso la realizzazione della Giustizia.

Bruno Esposito, O.P.

Georges DOLE, *La Liberté d'opinion et de conscience en droit comparé du travail. Union européenne. I - Droit européen et droit français*, préface de Jean-Claude Javillier, L.G.D.J., Paris, 1997, p. XVI+256.

Monsieur l'abbé Georges Dole, juge à l'officialité régionale de Lyon, s'est fait connaître précédemment par ses ouvrages remarquables sur *Les ecclésiastiques et la sécurité sociale en droit comparé*, *La Protection sociale du clergé*, *Les Professions ecclésiastiques*. Nous présentons aujourd'hui le premier volet d'une étude approfondie consacrée à la liberté d'opinion et de conscience dans le monde du travail. Publié dans la « Bibliothèque de droit social » de la L.G.D.J., ce volume offre l'analyse du droit international et européen ainsi que celle du droit français en la matière. Le second volume annoncé présentera les solutions juridiques en vigueur dans les autres États de l'Union européenne, suivies d'une synthèse associée à une discussion des techniques adoptées.

La présente étude est menée avec rigueur scientifique et universitaire, et se veut donc avant tout descriptive de la réalité. L'auteur n'avance qu'avec grande circonspection des « éléments de réflexion », estimant qu'il a « une obligation de réserve, par respect pour les convictions de ses lecteurs en raison de leur pluralisme philosophique ou confessionnel » (p. 188). À notre avis, « une obligation de vérité » s'imposait plus encore, parfaitement compati-

ble avec le respect du pluralisme invoqué, pour mettre en valeur certaines contradictions flagrantes de la législation et de la jurisprudence, françaises notamment, ou pour signaler des « dysfonctionnements » graves, sans se contenter de faire référence à des textes dont on sait, hélas, qu'ils en restent parfois au plan des pétitions de principe. Nous songeons, bien évidemment, à tout ce qui a trait au droit à la vie et à la bioéthique médicale.

Le droit positif peut affirmer sans sourciller que l'avortement ne porte pas « atteinte au principe du respect dû à tout être humain dès le commencement de sa vie ». Les avis du Comité national d'éthique français reconnaissant l'embryon et le fœtus « comme une personne humaine qui est ou a été vivante et dont le respect s'impose à tous » (23 mai 1984) n'ont amené aucun changement. Au contraire, le délai pendant lequel l'avortement est autorisé vient d'être allongé par le Parlement, le 31 mai 2001. Tout le monde sait, par ailleurs, que si, en principe, « les restrictions légales à l'avortement limitent les risques de dérive », comme l'auteur l'écrit (p. 190), telle n'est pas la réalité. Alors, l'on peut bien se poser des questions du genre: « Peut-on reconnaître à la femme enceinte un droit de vie ou de mort sur l'enfant attendu, après l'abolition légale de la peine de mort? Comment concilier avec l'égalité des sexes la faculté unilatérale de la mère pour demander l'IVG? » (p. 191). Le problème est beaucoup plus profond.

L'évoquer au moins n'est pas manquer de respect pour les convictions d'autrui, mais aider chacun à clarifier le débat, à prendre conscience des enjeux véritables. En tout cas, l'auteur nous permettra de ne pas être d'accord avec lui, quand il affirme qu'il « faut donc bien se résigner à une flexibilité des principes selon leurs applications concrètes, sans renoncer à une certaine continuité dans l'évolution » ou quand il fait appel au principe du « moindre mal » (p. 193), qui est hors de propos, nous semble-t-il.

Ceci étant, l'essentiel du travail de l'abbé Georges Dole se trouve ailleurs. L'auteur passe d'abord en revue les sources internationales et européennes en matière de liberté d'opinion et de conscience. Il souligne les différences entre la jurisprudence de la Cour de Luxembourg et celle de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Cette dernière, qui exerce une influence incontestable sur la législation et les juridictions, porte sur l'exercice de la liberté d'opinion (qui comporte la faculté de professer une conviction, celle d'en changer librement et celle de ne pas en avoir), le domaine des convictions qu'elle protège (la conviction exprimant « une vision cohérente sur les problèmes fondamentaux », alors que l'opinion a trait à « des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance »). Ce domaine comprend la liberté de conscience, la liberté éducative des parents, la liberté de la presse et les libertés des sala-

riés, en matière tant syndicale que de contrat de travail. La situation des institutions confessionnelles est différente. En effet, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 ne protège pas la liberté de conviction reconnue à leurs fidèles ou à leurs ministres. Enfin, des restrictions légales peuvent être apportées à la liberté d'expression pour assurer l'ordre public, notamment dans les domaines de la santé ou de la morale, et pour protéger les droits des tiers.

La jurisprudence élaborée par les instances de Strasbourg place la liberté d'opinion entre deux pôles: le droit de se forger des convictions et celui de les manifester dans le comportement personnel et professionnel. En outre, le droit n'est pas uniforme d'un État à l'autre. La doctrine met l'accent sur le principe de subsidiarité, qui « assure un juste équilibre entre les droits fondamentaux de l'individu et l'intérêt général de la collectivité », ainsi que sur la règle de proportionnalité, à propos de la « stricte mesure » et de la « nécessité » qui justifient des restrictions garantes de la démocratie.

Avec le titre II de l'ouvrage, nous abordons le droit français. Après avoir rappelé les fondements législatifs, l'auteur examine le régime général, d'abord dans le cadre des rapports collectifs de travail, puis dans celui des rapports individuels de travail. Bien des sujets mériteraient d'être mentionnés ici. Contentons-nous d'évoquer la question du droit de grève, celle des jours de congé dans un pays comme la

France où la présence de travailleurs non-chrétiens est de plus en plus grande; la protection de l'embauche et le vaste domaine du licenciement pour motif idéologique, qu'il s'agisse de la liberté d'opinion et d'expression ou des choix de la vie privée, la jurisprudence soutenant la liberté du mariage et la liberté des murs, dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les principes de «l'entreprise de tendance».

Cette dernière notion est empruntée au droit allemand. Elle se trouve au cœur du chapitre sur les régimes particuliers. L'appliquant à l'école confessionnelle, le doyen Jean Carbonnier disait qu'un tel établissement tient de son orientation ou éthique «une couleur, une tendance; il est, comme disent les Allemands en matière de droit ouvrier, une *Tendenzbetrieb*, où chacun en entrant sait à quoi s'en tenir. C'est un point où de nouveau émerge le contrat» (p. 128). La catégorie «entreprise de tendance» englobe des organismes à finalité essentiellement idéologique et ceux qui, par nécessité de fonctionnement, associent à leur but désintéressé une activité lucrative. C'est le cas des entreprises de presse, des hôpitaux privés, des associations servant de support aux partis politiques, aux syndicats professionnels, et aux écoles privées. Outre le droit particulier des départements concordataires d'Alsace et de Moselle, un autre régime partiellement concerne les institutions confessionnelles, non seulement quant à la condi-

tion communautaire des congréganistes et des clercs, mais aussi à celle, de plus en plus fréquente, des auxiliaires du culte et des laïcs salariés. Les situations des uns et des autres diffèrent, car la jurisprudence est unanime et constante à ne pas reconnaître, à juste titre, de contrat de travail entre le religieux ou le clerc et son supérieur hiérarchique, alors qu'il y a bien évidemment un contrat de travail pour un laïc salarié d'un culte.

L'auteur étudie ensuite la clause de conscience dans les différentes professions libérales, en commençant par définir la clause de conscience et l'objection de conscience. Les professions passées en revue sont, successivement, le journalisme professionnel, les professions du droit (notaire salarié, avocat salarié, et procédure de licenciement), celles de la santé, avec l'application de la clause de conscience dont sont exclus les personnels non médicaux et le secteur pharmaceutique. L'auteur déplore à leur sujet «les lacunes des textes qui négligent de protéger la liberté des consciences, à valeur constitutionnelle, dans des emplois exposés à des objections morales» (p. 238).

C'est dans cette section sur les professions de santé que l'abbé Dole fait un long excursus sur «les solutions du droit français», telles qu'elles découlent des lois du 29 juillet 1994, dont il a été fait état au début de ces lignes. Les autres professions libérales étudiées sont la médecine vétérinaire, et les gens de lettre, chercheurs et enseignants,

avec un bref développement sur le secret professionnel.

L'auteur rappelle, dans ses conclusions, que l'égalité juridique entre les salariés impose de respecter leur liberté de pensée selon l'interdiction fondamentale de discrimination, qui protège les convictions du salarié contre les empiètements de l'autorité patronale.

Après une bibliographie (p. 235-246), présentée selon le droit international, le droit européen et communautaire, puis le droit français, l'auteur fournit un index alphabétique (p. 247-250) riche de 114 mots-clé. L'ouvrage de Monsieur l'abbé Georges Dole permet donc une approche de droit comparé de la question traitée, qui est fort utile à une époque où l'espace européen se construit et entre de plus en plus dans la vie des hommes et des femmes du vieux continent. Il ne nous reste plus qu'à attendre maintenant avec intérêt le volume complémentaire que l'auteur nous a promis.

*Dominique Le Tourneau*

Carlos José ERRÁZURIZ M., *Il diritto e la giustizia nella Chiesa. Per una Teoria Fondamentale del diritto canonico*, Pontificia Università della Santa Croce, Trattati di diritto, Giuffrè, Milano, 2000, p. 273.

Nel panorama degli studi dedicati ai fondamenti del diritto nella Chiesa, l'opera realizzata dal prof. Errázuriz M. è di particolare inte-

resse. Frutto di più di dieci anni di docenza di questa materia, è stata concepita anzitutto quale testo per i studenti, ma intende essere anche un contributo all'attuale dibattito canonistico e interdisciplinare circa i fondamenti del diritto canonico. Senza perdersi nelle molteplici questioni particolari della canonistica o nelle divergenze minori tra scuole e autori, e neppure nella pretesa di indicazioni bibliografiche esaurienti — specialmente ben scelte sono quelle offerte —, l'A. riesce a rimanere al livello di conoscenza fondamentale ed a incentrarsi sull'argomento principale, un vero *leitmotiv*: l'importanza di una nozione chiara e non riduttrice del diritto, sia per cogliere la questione del rapporto Chiesa-diritto (prima parte), sia per essere in grado di elaborare una Teoria Fondamentale del diritto canonico (seconda parte).

Prendendo le mosse dalle correnti anti-giuridiche manifestatesi sia sin dall'inizio del cristianesimo (cap. I) che dopo il Concilio Vaticano II (cap. II), il prof. Errázuriz presenta le riposte più significative elaborate lungo i secoli per cercare di fondare la dimensione giuridica inerente alla Chiesa. Viene messo a fuoco il fatto che, addirittura dopo l'ultimo Concilio ecumenico, l'idea più diffusa della giuridicità è stata — e purtroppo continua ad essere — quella di un insieme di norme con carattere coattivo, ossia si adotta un'impostazione del diritto quale mera soggezione ad un potere gerarchico. Questa non è la strada adeguata, agli occhi dell'A., il quale

invece, «muove dalla convinzione che diritto e giustizia siano essenzialmente inseparabili, e che solo a partire da una siffatta concezione realista e personalista sul diritto come *ciò che è giusto* si possa comprendere ed attuare quello ecclesiale» (p. V). E queste dimensioni di giustizia più fondamentali sono intrinseche alla realtà misterica della Chiesa.

Riguardo all'attuale dibattito sulla natura del diritto ecclesiale, l'Ordinario di Teoria Fondamentale analizza con prudente ponderazione le principali tesi, servendosi degli studi di Carlo Redaelli e di Peter Erdö. Distingue, con sfumature che non è possibile riassumere, tre tendenze principali: la corrente «teologica» (Mörsdorf-Corecco), la corrente «pastorale» — ma non ritiene totalmente pertinente questa denominazione e parla anche di atteggiamento «pragmatico» — (Huizing-Örsy), nonché la corrente «giuridica» (Lombardía-Hervada). Anche se appartiene personalmente al terzo orientamento, riconosce molti elementi validi nella prima corrente, specialmente le geniali intuizioni ecclesiologiche di Klaus Mörsdorf. Inspirandosi piuttosto a Pedro Lombardía, dopo le sue due «conversioni» (riguardanti successivamente la giuridicità del diritto divino e l'importanza dei diritti di libertà dei fedeli), l'A. non nasconde l'influsso di Javier Hervada, di cui fu allievo e che, come è noto, è uno specialista in materia di fondamento del diritto nonché del diritto canonico. Evento maggiore

nel percorso del canonista di Pamplona è stato, negli anni ottanta, la (ri)scoperta del realismo giuridico aritotelico-tomista, ossia del diritto come ciò che è giusto, in quanto l'accezione essenziale e genuina del diritto, ciò che consente una percezione più profonda e meno normativista della realtà canonistica di quella che può offrire, ad esempio, l'idea di ordinamento giuridico. Quest'apporto ha contribuito notevolmente all'argomentazione a favore dell'esistenza di un vero diritto nella Chiesa, e non solo di un diritto in senso analogico nei confronti del diritto secolare, come sosteneva Eugenio Corecco. Il vescovo di Lugano riconosceva soltanto nella Chiesa una giustizia soprannaturale equiparabile alla santità, negando invece il «luogo» ecclesiale per la virtù cardinale di giustizia, di cui il diritto è proprio l'oggetto in senso realistico.

Su queste basi, la seconda parte del trattato offre un approccio globale al diritto canonico inteso come ciò che è giusto *nella* Chiesa (espressione che l'A. preferisce a quella di diritto *della* Chiesa, la quale ritiene di tendenza normativista). Viene così tracciata una visione complessiva ricorrendo alle due prospettive complementari della Chiesa-comunione e della Chiesa-sacramento (cap. III). I due ultimi capitoli analizzano le componenti strutturali (soggetti ed oggetti) del diritto ecclesiale, ossia una «visione statica» (cap. IV), nonché la sua configurazione, realizzazione e conoscenza, ossia una «visione dinamica» (cap. V).

Tra tanti argomenti che meriterebbero di essere segnalati, accenneremo, sotto il profilo della «visione statica», all'importanza della Parola e dei sacramenti come principali beni giuridici dovuti secondo giustizia ai fedeli. Noteremo che l'A. non ritiene i carismi come beni giuridici ecclesiali (seguendo su questo punto sia Mörsdorf che Hervada), allorché alcuni autori, tra i quali Corecco e Gerosa, hanno invece considerato i carismi come il terzo elemento fondamentale nella Chiesa e, pertanto, da aggiungere al binomio parola-sacramento per fondare il diritto canonico. Si avvale dell'argomento che i carismi non soddisfano i criteri della giuridicità, ossia la visibilità e la certezza esterna necessari per essere oggetto di una relazione giuridica. Comunque, precisa che si può cogliere una rilevanza giuridico-canonico in determinate dimensioni di un patrimonio specifico di spiritualità, di apostolato e di organizzazione proprie a numerosi organismi ecclesiali, ma si adopera allora il termine «carisma» in un senso non proprio (cfr. pp. 200-203). Un'altro aspetto posto in risalto è la dimensione giuridica della *communio* e la *salus animarum* quale finalità della Chiesa e del suo diritto.

Di particolare interesse è la quarta parte del cap. V, nella quale l'A. espone la sua concezione della scienza e della metodologia canonistica. In modo pedagogico, ha preferito cominciare mostrando ciò che è il diritto e poi il diritto canonico prima di parlare della cono-

scenza del diritto ecclesiale. Fa vedere i tipi di conoscenza (fondamentale, scientifica e pratica), che sono tutti finalizzati verso *l'attuazione della giustizia*. Il fine del lavoro del canonista non è quindi primordialmente la corretta *applicazione di norme canoniche* attraverso una fedele esegesi degli Codici e di altri testi normativi. Peraltro, riconosce la necessità di una impostazione interdisciplinare, ma ciò non può servire da pretesto per giustificare una incoerenza metodologica da parte del canonista: vi è spazio per la purezza metodologica formale. Senza la luce della Rivelazione e della fede, non avrebbe senso la canonistica. Di conseguenza, viene sottolineata l'impossibilità di una opposizione tra *fides et ratio* nel lavoro del canonista. Perciò, seguendo Hervada, il suo discepolo qualifica la scienza canonica quale una disciplina teologica nel senso ampio del termine, ma rifiuta invece l'espressione «disciplina teologica» nel senso stretto della parola. Infatti, il canonista deve attenersi al suo oggetto formale proprio: conoscere e configurare il giusto nella Chiesa per poterlo realizzare. Quest'oggetto è giuridico e, pertanto, distinto di quello della Teologia in senso stretto, ossia Dio e gli altri esseri in quanto sono in rapporto con Dio.

Il prof. Errázuriz è favorevole al metodo sistematico (piuttosto che l'esegesi dei testi normativi) e al ricorso a divisioni materiali (o rami) diverse da quelle legali, ossia senza accontentarsi di seguire le divisioni

in libri del Codice. Sotto quest'angolo, sottolinea il particolare rilievo del diritto costituzionale canonico, se si vuole tener conto del valore prevalente di certi aspetti giuridici nella Chiesa: per esempio, i diritti e doveri fondamentali dei fedeli. Infatti, non compete soltanto al canonista la difesa degli interessi dei titolari di una potestà ecclesiastica, ma gli spetta la realizzazione globale di tutte le dimensioni di giustizia nella Chiesa, tenendo conto della prevalenza di alcune. Per qualificare la sua specializzazione, sulle orme di Hervada e Lombardía (seguite, tra gli altri, da Viladrich), l'A. adopera la denominazione «Teoria Fondamentale del diritto canonico», con la quale intende designare il livello ontologico della canonistica. Peraltro, risponde agli argomenti esposti da autori favorevoli all'espressione concorrente «Teologia del diritto canonico» e precisa che la Teoria Fondamentale non si occupa soltanto del *quid ius in Ecclesia*, ma anche del *quid iuris* nella Chiesa, giacché tutti i settori dell'ordine giuridico-canonico necessitano una prospettiva ontologica fondante.

Infine, l'A. riconosce i limiti attuali del suo apporto scientifico: «la Teoria Fondamentale si trova ancora ai suoi primi passi. Ci vorranno molti studi particolari, anche con l'aiuto di tante altre scienze — oltre alle varie branche della teologia e della filosofia, pensiamo specialmente all'esegesi biblica, alla patrologia, e alla storia della Chiesa e del suo diritto, perché la riflessione poggi su dati solidi di par-

tenza —, per poter elaborare una disciplina scientifica riguardante tutte le questioni fondamentali che pone il diritto canonico, non solo quelle d'indole generale, ma anche quelle più specifiche. A noi premeva soprattutto una cosa: cercare di mostrare come il concetto di diritto come ciò che è giusto sia determinante per chiarire l'oggetto della Teoria Fondamentale e di tutta la conoscenza giuridico-canonica» (p. 268).

In realtà, queste limitazioni risultano essere una volontaria delimitazione programmatica dell'ambito dello studio dimostrando sia il «realismo» e il rigore intellettuale del prof. Errázuriz M. sia l'ampiezza dei suoi orizzonti aperti a futuri sviluppi interdisciplinari. Lo scopo del trattato mi sembra raggiunto. Auguro che questo strumento didattico possa stimolare l'interesse di parecchi investigatori della materia ed aiutare numerosi studiosi del diritto canonico a mettere in pratica la lezione di Montaigne: «plutôt la tête bien faite que bien pleine».

Jean-Pierre Schouppe

Wojciech GÓRALSKI, *Matrimonium facit consensus. Z orzecznictwa Roty Rzymskiej w sprawach o nieważność małżeństwa z tytułów dotyczących zgody małżeńskiej: 1984-1997* (Dalla giurisprudenza della Rota Romana nelle cause di nullità matrimoniale circa i capi riguardanti il consenso matrimoniale: 1984-1997), Wydaw-

nictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego (Casa Editrice dell'Università di Stefano Wyszyński), Warszawa, 2000, p. 396.

Wojciech Góralski — uno dei più noti e più produttivi canonisti polacchi, già decano della Facoltà di diritto canonico dell'Accademia di Teologia Cattolica a Varsavia, nonché prorettore della medesima Accademia, e attualmente prorettore dell'Università «Cardinale Stefano Wyszyński» di Varsavia — ha raccolto in questo libro i suoi articoli, pubblicati in varie riviste, nei quali presenta e commenta diverse sentenze rotali degli anni 1984-1997. Regolarmente — salva un'eccezione — ogni articolo si riferisce ad una sola sentenza rotale.

L'A. giustamente osserva nell'Introduzione: «La decisione nelle cause di nullità matrimoniale nei tribunali ecclesiastici circa i capi riguardanti il consenso matrimoniale [...] costituisce di solito un compito non facile. Il giudice ecclesiastico non raramente cerca una risposta vincolante a diversi quesiti, che sorgono durante il trattamento di una determinata causa matrimoniale. Ai giudici dei tribunali ecclesiastici inferiori viene in aiuto la giurisprudenza del Tribunale Apostolico della Rota Romana che costituisce — secondo il can. 19 — una obbligatoria fonte suppletiva del diritto, per quanto concerne la trattazione delle cause giudiziarie, fra le quali quelle di nullità matrimoniale» (p. 12).

Avendo ciò presente, Góralski, dalla ricca giurisprudenza rotale,

mette in luce nei suoi scritti gli elementi degni di particolare nota e li commenta per l'utilità dei giudici e di altri operatori di giustizia nei tribunali ecclesiastici.

Il volume è diviso in tre parti:

Nella prima troviamo la presentazione di 13 sentenze rotali riguardanti le *incapacità delle quali al can. 1095 §§ 2-3*.

Nella seconda, invece, si trovano i commenti ad 8 sentenze che si riferiscono all'*errore* (circa la persona o le sue qualità, il dolo, l'errore circa l'unità o l'indissolubilità o la dignità sacramentale del matrimonio: cann. 1097-1099).

La terza parte contiene il commento parimenti ad 8 sentenze concernenti: la *simulazione* (can. 1101 § 2), la *condizione* (can. 1102 § 2) e la *violenza o timore grave* (can. 1103).

All'inizio del libro è l'*indice generale*, in polacco ed in italiano, in cui, riguardo ad ogni articolo, vengono chiaramente indicati il problema trattato e la sentenza rotale presa in considerazione; all'indice segue l'*introduzione*.

Inoltre, nella parte finale di ogni articolo si trova un breve riassunto in italiano o in latino.

Góralski nelle sue numerose ricerche ha sempre dimostrato una spiccata sensibilità agli aspetti pratici dell'operosità dei canonisti.

È certamente lodevole anche questa sua iniziativa, realizzata in molti anni, di ricavare dalla giurisprudenza rotale gli elementi significativi che possono essere utili a quanti prestano servizio nei tribunali ecclesiastici. In realtà, Giovanni

Paolo II, delineando il compito della Rota Romana nella Cost. Ap. *Pastor bonus* del 1988 sulla Curia Romana, ha ritenuto opportuno ribadire espressamente che detto Tribunale Apostolico «unitati iurisprudentiae consulit et, per proprias sententias, tribunalibus inferioribus auxilio est» (art. 126, in AAS 80 [1988] 892; cf. al riguardo Z. Grocholewski, *Il ruolo specifico della Rota Romana nel Corpo Mistico della Chiesa*, in *Quaderni Studio Rotale*, VIII, Roma 1996, 51-53).

È parimenti lodevole, nonché di grande aiuto — per quanti lavorano nei tribunali diocesani, metropolitani o interdiocesani — la raccolta dei menzionati articoli in un volume di facile consultazione.

*Zenon Grocholewski*

Józef KRUKOWSKI, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych* (Chiesa e Stato. Basi delle relazioni giuridiche), Seconda edizione, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (Casa Editrice dell'Università Cattolica di Lublino), Lublin, 2000, p. 408.

La prima edizione di questo libro è apparsa durante l'VIII Congresso Internazionale di Diritto Canonico della «Consociatio Internationalis Studio Iuris Canonici Promovendo», svoltosi dal 14 al 19 settembre 1993 proprio a Lublin in Polonia sul tema «Chiesa e Stato nei Sistemi Giuridici Contemporanei», e

ha riscontrato interesse fra i partecipanti al Congresso.

Gli interventi della censura durante il regime comunista rendevano impossibile in Polonia la pubblicazione di dissertazioni sulle relazioni fra Chiesa e Stato che fossero indipendenti dalla dominante ideologia. Si è trattato quindi del primo libro in Polonia che ha preteso di presentare organicamente ed oggettivamente la questione «Chiesa e Stato» nella sua globalità, affrontando il problema da diverse angolazioni.

J. Krukowski — ben noto professore di diritto canonico, autore di numerose pubblicazioni e già da tempo interessato alle relazioni «Chiesa-Stato» — era forse la persona più idonea a preparare il primo compendio in Polonia, che nella nuova situazione politica potesse essere di aiuto per i lettori nel formarsi un'idea di quale sarebbe dovuto essere il modello di dette relazioni nella Polonia democratica.

Scrissi allora: «il volume — in quanto intelligente e costruttivo compendio della problematica riguardante le relazioni fra Chiesa e Stato — troverà il giusto apprezzamento non soltanto fra i polacchi [...] il libro presto sparirà dalle librerie» (*Apollinaris* 66 [1993] 784-785). Così è stato e Krukowski ha preparato questa seconda edizione.

In questa edizione l'A. prende soprattutto in considerazione nuovi documenti e normative che determinano l'atteggiamento degli Stati dell'Europa centrale e orientale, e

in particolare modo della Polonia, sottoposti alle trasformazioni del loro sistema politico, nei confronti della Chiesa.

Il libro è composto da cinque parti, ciascuna delle quali affronta il problema in una diversa angolazione.

La prima presenta *vari sistemi delle relazioni fra Stato e Chiesa* (pp. 13-84) che hanno avuto luogo lungo la storia dall'inizio del cristianesimo fino ad oggi. In tale prospettiva sono stati enucleati i seguenti periodi: *a)* dal monismo religioso-politico nel mondo pagano al dualismo iniziato dal cristianesimo (sec. I-IV); *b)* la rivalità fra la sovrana potestà statale e quella ecclesiastica nella società cristiana dei secoli IV-XVI; *c)* il confronto fra la sovrana potestà statale e quella ecclesiastica negli stati confessionali dell'Europa (sec. XVI-XVIII); *d)* il pluralismo religioso-politico dei sec. XVIII-XX. Riguardo a quest'ultimo periodo viene descritta una gamma particolarmente ricca di modelli delle relazioni fra Chiesa e Stato, nonché dell'atteggiamento della Chiesa verso di essi.

Nella seconda parte sono esposti *i principi circa le reciproche relazioni fra Chiesa e Stato secondo il Concilio Vaticano II ed il magistero pontificio postconciliare* (pp. 85-137). Qui sono stati presi in esame: *a)* il principio della libertà religiosa nella dimensione individuale e comunitaria; *b)* il principio dell'autonomia e indipendenza della Chiesa e dello Stato nei loro specifici settori; *c)* il principio della collaborazione della Chiesa

e dello Stato in ordine al bene della persona umana e della società.

L'oggetto della terza parte è *la Sede Apostolica nelle relazioni internazionali* (pp. 139-206). Si tratta: *a)* della soggettività della Sede Apostolica, della Chiesa Cattolica e dello Stato della Città del Vaticano nelle relazioni internazionali; *b)* delle relazioni diplomatiche della Sede Apostolica nei loro diversi aspetti ed implicazioni; *c)* delle convenzioni fra la Sede Apostolica e gli Stati, fra le quali spiccano i concordati; *d)* della Sede Apostolica come mediatore nelle soluzioni pacifiche dei conflitti internazionali.

La quarta parte è dedicata *alle garanzie della libertà religiosa nelle convenzioni internazionali* (pp. 207-226). Dopo un breve cenno storico, l'A. tratta delle garanzie della libertà religiosa nelle convenzioni internazionali: *a)* di dimensione universale e *b)* in quelle di dimensione europea.

La più lunga è l'ultima parte, in cui l'A. si occupa specificatamente delle relazioni *tra la Chiesa e lo Stato in Polonia* (pp. 227-341). Si tratta dei seguenti temi: *a)* lo stato confessionale nella I e II Repubblica, ossia negli anni 966-1795 e 1918-1939; *b)* la «separazione nemica» durante il regime comunista (1945-1989); *c)* la normalizzazione della situazione giuridica della Chiesa in Polonia sulla soglia della III Repubblica (1989 in poi); *d)* l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche; *e)* le relazioni fra lo Stato e la Chiesa alla luce della Costituzione polacca del 1997; *f)* la stabilizza-

zione in base al Concordato del 1993; g) la procedura per contrarre il matrimonio canonico con effetti civili.

All'inizio del libro si trovano i *proemi* alla seconda e alla prima edizione (pp. 7-11).

L'*appendice* (pp. 343-367), invece, contiene quattro documenti: a) Il messaggio di Giovanni Paolo II alle Autorità Civili che hanno firmato nel 1975 il Trattato di Helsinki, circa la libertà di coscienza e di religione (AAS 72, 1980, 1252-1260); b) il documento del 16 giugno 1990, in cui la Conferenza Episcopale Polacca assume il proprio atteggiamento circa i presupposti assiologici della nuova Costituzione; c) il testo del nuovo Concordato fra la Santa Sede e la Polonia firmato il 28 luglio 1993; d) l'estratto dalla Costituzione polacca del 2 aprile 1997.

Inoltre nella parte finale del libro troviamo: le *abbreviazioni* (pp. 369-370), la *bibliografia* (pp. 371-377) che comprende quasi esclusivamente libri, circa 180 posizioni; l'*indice delle persone* (pp. 379-387); l'*indice analitico* (pp. 388-392); l'*indice generale in lingua inglese* (pp. 393-399); l'*indice generale in lingua polacca* (pp. 400-408).

Evidentemente il libro in primo luogo è indirizzato ai lettori polacchi. Può però suscitare interesse anche fra gli altri studiosi, specialmente per quanto riguarda la situazione specifica in Polonia. Rispetto alla precedente edizione, infatti, questo aspetto è stato radicalmente rielaborato e notevolmente ampliato. Quando apparve nelle librerie

la prima edizione (settembre 1993) il concordato con la Polonia era stato appena firmato (28 luglio 1993) e fu poi ratificato solamente il 23 febbraio 1998. Perciò soltanto nella presente edizione e dopo una vivace discussione al riguardo è stato possibile prendere con calma in considerazione detto importante accordo bilaterale. Inoltre, una particolare importanza in materia ha avuto la nuova Costituzione polacca, emanata nel 1997.

Non è difficile accorgersi dell'importanza del libro, ora rielaborato ed arricchito, sia per gli studenti che per gli studiosi e non di meno per coloro che sono interessati alla problematica delle relazioni fra Chiesa e Stato.

Rallegramenti sinceri all'Autore!

Zenon Grocholewski

Agostino MONTAN, *Il diritto nella vita e nella missione della Chiesa. 1, Introduzione. Norme generali. Il popolo di Dio (Libri I e II del Codice)*, Edizioni Dehoniane Bologna, Bologna, 2001, p. 475.

Il presente libro costituisce il primo volume di un nuovo manuale di diritto canonico, destinato per sua natura soprattutto all'insegnamento nel I ciclo delle Facoltà di Teologia nonché nei Seminari ed in altri centri di studi analoghi. La sua stessa ampiezza evidenzia l'importanza che viene data in Italia alla docenza della scienza canonica ri-

volta ai candidati al sacerdozio e a quanti ricevono una formazione di base nelle scienze sacre.

L'autore si avvale della sua lunga esperienza didattica nell'Istituto Filosofico-Teologico San Pietro dei Giuseppini di Murialdo — Congregazione cui egli appartiene — a Viterbo (adesso Istituto Teologico Viterbese) e nella Facoltà di Teologia e nell'Istituto Pastorale «Redemptor hominis» della Pontificia Università Lateranense, dove è professore ordinario dal 1989. Inoltre, per quanti conoscono le molteplici pubblicazioni di Montan in diversi settori del diritto ecclesiale, questo impegno di diffondere la conoscenza giuridico-canonica al di fuori della canonistica specializzata risulta molto consono con la sua caratteristica sensibilità per il legame del diritto canonico con la teologia e con la pastorale. Il libro riflette consapevolmente tale approccio (cfr. la presentazione scritta dall'autore, pp. 5-6).

La parte sul diritto in generale (pp. 11-50), giustamente concepita come propedeutica rispetto a quella sul diritto nella Chiesa, contiene molte informazioni sul pensiero giuridico di tutti i tempi. Si apre con i classici testi dell'inizio del Digesto e si chiude con una dichiarazione che vuol superare il normativismo: «Il diritto non può essere ridotto a norma. Esso è attività, esperienza, esperienza giuridica» (p. 50). Entrambe queste piste sono molto valide, se non che sarebbe auspicabile un approfondimento maggiore sul concetto stesso di diritto, che riesca ad integrare ed ordinare in una con-

cezione unitaria i suoi vari significati, i quali rimangono piuttosto giustapposti e senza eliminare il rischio di prevalenza di fatto del significato normativo. La nozione del Digesto di *ius* quale oggetto della *iustitia*, se adeguatamente colta, potrebbe essere la base per abbracciare meglio l'esperienza giuridica, e per collocare l'uomo al suo centro, secondo ciò che lo stesso autore ritiene doveroso (cfr. p. 48). Questo chiarimento avrebbe indubbiamente molti effetti sulla concezione del diritto nella Chiesa, consentendo tra l'altro di unire di più i due piani (quello sostanziale e quello delle norme positive) distinti dall'autore (cfr. ad es. p. 87). Del resto, nel testo si trovano già diversi spunti assai validi sul rapporto tra il diritto e la giustizia (cfr. pp. 33-34, 44-48).

Nella trattazione specifica sulla fondazione teologica del diritto nella Chiesa (pp. 51-94) viene opportunamente messa in luce l'esperienza giuridica nella sacra Scrittura e nella Chiesa delle origini. Dopo un interessante *excursus* sul rapporto tra Paolo e la Legge (cfr. pp. 63-67), si scioglie un equivoco non infrequente: «Nella Chiesa antica non troviamo un *pensiero giuridico* elaborato, ma un *vissuto giuridico* di natura costitutiva oltre che normativa. Siamo di fronte a una *fraternità ordinata*, il cui ordine non deriva da una generica socialità, ma dal *mistero* e dalla *comunione*» (p. 69).

Vengono in seguito presentate le ricerche dei teologi e dei canonisti

circa la fondazione del diritto ecclesiale (cfr. pp. 69-80). La fondazione societaria del diritto canonico nella canonistica dei s. XIX e XX viene criticata, ma penso che la qualifica di positivismo risulti eccessiva nei loro confronti, perché essa non ha mai perso il senso del diritto divino. Dopo aver esposto la concezione teologica di Mörsdorf e dei suoi discepoli, e la visione del diritto canonico come ordine sociale giusto, propria della scuola che si rifà a Lombardia ed Hervada, nonché il ricco magistero di Paolo VI e di Giovanni Paolo II sul diritto canonico, Montan offre un suo interessante tentativo di sintesi, in cui evidenzia l'unione tra il divino e l'umano nell'ordine giuridico ecclesiale, e mette a frutto le categorie teologiche della sacramentalità, della comunione, della missionarietà, dell'indole gerarchica e della pastoraltà per meglio comprenderlo.

L'introduzione si chiude con un capitolo sulle fonti del diritto canonico, compresa la loro storia (pp. 95-130). Come nel resto del volume, si tiene conto delle Chiese orientali e della codificazione della loro disciplina comune, conclusasi con il corrispondente Codice del 1990. L'appendice del capitolo (pp. 124-130) riporta alcuni testi classici e recenti sul diritto canonico.

Il resto dell'opera costituisce un commento dei primi due libri del Codice. Le norme generali, oggetto del libro I del Codice, sono esaminate nella parte III (pp. 131-176). Condivido l'opinione dell'autore se-

condo cui «per l'apprendimento della scienza giuridica canonica lo studio di questo libro richiede un impegno tutto particolare» (p. 133). Il libro II sul popolo di Dio viene diviso in due parti. La quarta parte (pp. 177-341) prende in considerazione i fedeli cristiani (cioè la prima parte del libro II), cui si unisce secondo un'opzione che mi sembra condivisibile un'ampia trattazione sugli istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica (vale a dire la parte III del libro II) (pp. 257-341), una delle materie su cui Montan ha maggiormente lavorato. La quinta parte, infine, commenta la parte II del libro II del Codice, riguardante la costituzione gerarchica della Chiesa (pp. 343-459).

L'esposizione si attiene all'ordine dello stesso Codice del 1983, inserendo qua e là dei riferimenti al Codice orientale. La trattazione è chiara ed ordinata, sensibile alle problematiche odierne, ed accompagnata da richiami bibliografici più o meno ampi a seconda degli argomenti. I documenti magisteriali e disciplinari della Santa Sede vengono convenientemente citati. Il fatto di seguire la sistematica codiciale favorisce la completezza, ma può appesantire un po' il testo. Quasi direi che, specie per chi si accosta per la prima volta al diritto canonico, vi è talvolta il rischio di un eccesso di informazione. Perciò, si rende specialmente necessaria la guida del docente, che sappia evidenziare il nucleo dei singoli istituti, dosando a seconda dei casi la spiegazione di diversi particolari tecnici

di cui l'alunno può fare a meno all'inizio.

Ciò nonostante, l'uso di quella sorta di traccia offerta dallo stesso Codice continua ad essere di non poca utilità per l'insegnamento propedeutico del diritto ecclesiale. Ciò si comprova dal fatto che i rilievi più significativi che muoverei al libro di Montan concernono degli aspetti in cui il medesimo Codice risulta meno chiaro o in cui esso, per la sua natura di testo legislativo o per le sue carenze, non fornisce adeguatamente la propria chiave di lettura. A mio parere, la nozione codiciale di «vita consacrata mediante la professione dei consigli evangelici» meriterebbe un approfondimento che permettesse di comprendere meglio la sua essenza propria e la sua compatibilità con la chiamata di tutti i fedeli alla santità. Vanno evitati due rischi, peraltro molto legati tra di loro: quello di ritenere i consacrati come ideale di vita cristiana (come prima poteva avvenire con i religiosi), e quello di oscurare la specificità della stessa vita religiosa, come se in essa l'elemento di differenza rispetto alla secolarità dei laici non avesse più rilievo teologico e pastorale. D'altra parte, lo stesso Montan osserva la perdurante incertezza sulla natura teologico-giuridica delle società di vita apostolica (cfr. p. 341).

Nel caso delle prelature personali, il manuale ha saputo superare in qualche modo l'inespressività della loro collocazione sistematica, per approdare alla conclusione secondo cui esse «sono strutture pa-

storali create dalla suprema autorità della Chiesa a beneficio delle Chiese particolari in vista di servizi apostolici specifici. Possono essere o un corpo unificato di clero e popolo (gerarchia e laicato), o un corpo ministeriale di chierici (c. 296)» (p. 243). Tuttavia, vi sono nel testo alcune affermazioni che mi sembrano contraddittorie con tale conclusione (specialmente a p. 241, nt. 2).

In molte questioni il libro accoglie e sviluppa le tante ricchezze del Codice, il quale, nonostante i suoi limiti, rappresenta una sintesi notevole tra tradizione canonica e le odierne esigenze teologico-pastorali, contenute soprattutto nei documenti del Concilio Vaticano II. Proprio per ciò separarsi da tale sintesi esige una cautela speciale. Ad es. mi lascia perplesso il riproporre alcune forme di perdita dell'ufficio primaziale — pazzia, apostasia, eresia, scisma: cfr. pp. 354-355 — che il Codice non accoglie per la loro manifesta problematicità. E nella delicata questione della designazione dei vescovi (cfr. pp. 403-407), a mio parere andrebbe maggiormente evidenziata l'importanza delle considerazioni prudenziali che possono talvolta consigliare soluzioni che di per sé sarebbero ottimali.

Insomma, penso che il manuale di Montan evidenzi bene la situazione di una canonistica come quella attuale che in diversi modi cerca di elaborare e diffondere la propria scienza con una accresciuta consapevolezza dell'intrinseco va-

lore teologico e pastorale del diritto nella Chiesa.

Carlos J. Errázuriz M.

Paul PALLATH, *Local Episcopal Bodies in East and West*, Oriental Institute of Religious Studies India Publication, Vadavathoor, 1997, p. 573.

Comme l'indique le titre, le but de ce livre est de faire une étude comparative entre les assemblées épiscopales locales latines et orientales pour mieux mettre en valeur les caractéristiques spécifiques des unes et des autres ainsi que leurs développements historiques respectifs. L'ouvrage a été entrepris à la suite de la publication du *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* en 1990 et vise à promouvoir une meilleure connaissance réciproque en vue d'une plus fructueuse collaboration mutuelle. Après un premier chapitre introductif commun, l'oeuvre est composée de trois parties: les assemblées épiscopales locales orientales, celles de l'Eglise latine, les points de rencontre entre les deux. Il distingue cinq catégories de réunion pour l'Orient et cinq pour l'Occident, certaines étant fréquentes, d'autres moins et d'autres enfin très rares. Chaque partie est divisée en chapitres.

Dans l'introduction générale l'A. développe l'image des « deux poumons » de l'Eglise (Est et Ouest) et la notion présentée par le Saint-

Père d'un seul *Corpus* de droit ecclésiastique en trois parties: le Code de Droit canonique latin (1983), la Constitution apostolique *Pastor Bonus* (1988), par laquelle la Curie romaine est organisée, et le Code de Droit des Eglises orientales (1990). Cette unité des trois documents en quelque sorte est la justification du présent ouvrage.

Il donne aussi la définition de l'Assemblée épiscopale locale: une assemblée d'évêques d'une Eglise locale (pays ou province ecclésiastique, par exemple) convoquée et présidée par l'autorité compétente en la matière.

Il fait aussi remarquer les similitudes entre les traditions organiques et juridiques des différentes Eglises orientales, ce qui permet à l'Autorité romaine de proposer un code commun pour l'ensemble de ces communautés, quitte à formuler les canons avec un grand soin de manière à laisser la place aux particularités individuelles.

Le chapitre introductif commun se présente plutôt comme un aperçu historique des conciles du premier millénaire, ceux précisément qui sont acceptés aussi bien des catholiques que des orthodoxes, et dont les canons forment la base du patrimoine juridique oriental sous l'appellation de « Sacrés Canons ». Ce sont les huit premiers conciles oecuméniques, mais aussi quelques assemblées particulières comme le concile « in Trullo » (692) et celui de Jérusalem (vers 50).

L'A. donne, comme origine de ces assemblées, le gouvernement co-

llégal de l'Eglise primitive tel qu'il se trouve décrit dans les Actes des Apôtres. Puis, à la suite de l'activité apostolique surtout celle de saint Paul, de nombreux païens sollicitant l'admission dans l'Eglise, le problème des rapports avec la loi mosaïque fut posé lors du concile de Jérusalem. Celui-ci est analysé en détail en tant que modèle des processus décisionnels dans l'Eglise. Il comporte en effet la réunion de représentants de toute la communauté avec un franc débat en présence de tous, une délibération des Apôtres et des anciens (ou « presbytres »?), un consensus final et un décret formel.

Ensuite nous avons un aperçu sur les synodes pré-Nicéens en particulier au sujet des Montanistes, des *lapsi* et des Donatistes. Les « Canons apostoliques » sont une collection de 85 canons, probablement composés au IV<sup>e</sup> siècle, et qui ont été reçus en Orient (alors qu'ils ont été plutôt considérés comme apocryphes en Occident).

C'est dans ces canons et dans le concile d'Antioche de 341 que l'on trouvera les bases de l'autonomie et de la dépendance de l'évêque vis-à-vis de son métropolitain et du concile local: en résumé on peut dire que le principe est qu'un simple évêque ne doit régler aucune affaire sortant de l'ordinaire ou ayant des conséquences majeures de son propre mouvement. Le même concile prescrit la tenue du synode régional deux fois par an.

Un principe aussi alors unanimement reçu est que seuls les évêques participent.

Parmi les attributs de ces assemblées nous trouvons la nomination des évêques (de nombreux textes sont cités), les appels des sentences des évêques individuels, les jugements des évêques (ici aussi les témoignages sont nombreux), l'élaboration des lois (en cette matière plusieurs témoignages aussi des conciles régionaux d'Occident).

Puis l'A. nous présente une étude sur le développement des Synodes patriarcaux en Orient et des Conciles pléniers (l'ensemble des évêques de rit latin, sous la présidence du Souverain Pontife) et régionaux à l'Ouest.

Ensuite l'on passe à l'étude spécifique des structures orientales, en commençant par les assemblées épiscopales au niveau d'un Patriarcat ou Eglise *sui iuris*.

Il y avait en fait diverses sortes de Synodes d'une Eglise patriarcale, chacun ayant leur spécificité quant à leur composition, fonction, pouvoirs, etc, telles que le *Motu Proprio Cleri sanctitati* du pape Pie XII les avait décrits. Ainsi on aura des Synodes patriarcaux ou archiépiscopaux à fonction législative; des Synodes pour l'élection du Patriarche, différents de celui destinés à l'élection des évêques (en particulier en raison de la présidence par le patriarche); le Synode permanent (le patriarche assisté de quatre évêques nommés pour cinq ans).

La Commission post-conciliaire chargée de la révision du Droit des Eglises Orientales à partir de 1974 énonça les principes fondamentaux suivants:

« 1. Sans décider explicitement celui qui, entre le Patriarche et le Synode, représente la "superior instantia" il faudrait procéder d'une façon pragmatique, et déterminer clairement les compétences...

« 2. Qu'il y ait dans les patriarcats un seul Synode, celui des évêques et celui qui est appelé « Synodus electionum »...

« 3. Il revient au « Synodus episcoporum de légiférer pour tout le patriarcat et il convient que celui-ci soit le "Supremum Tribunal"...

« 4. Qu'on institue un Conseil patriarcal, qui n'aurait qu'une voix purement consultative, auquel serait admise une large participation de prêtres, de diacres, de religieux et de laïcs. »

En conséquence, dans le Code de 1990, seule la formule du Synode des évêques a été retenue: il rassemble tous les évêques ordonnés de l'Eglise sui iuris, y compris ceux qui sont en dehors du territoire propre, hormis en cas de démission, sanction, schisme, etc; il sera convoqué chaque fois que le patriarche ou au moins un tiers des évêques l'estiment nécessaire; pour pouvoir prendre des décisions ayant force de loi au moins la majorité absolue de ceux qui doivent y prendre part doivent être présents, et pour l'élection d'un patriarche ou d'un évêque, au moins les deux tiers; les statuts du synode doivent être élaborés par le synode lui-même dans le cadre plutôt large prévu par le Code oriental.

Les principaux pouvoirs du Synode des évêques sont:

— d'ordre législatif: l'assemblée peut légiférer en conformité avec les *lois communes* (lois communes à l'Eglise universelle ou à tous les Eglises orientales, qu'elles soient coutumières ou canons des conciles, etc.); l'A. donne une liste de 179 points sur lesquels le Synode peut ou doit édicter des lois particulières; ces lois ne peuvent être publiées qu'une fois approuvées par le Saint-Siège;

— d'ordre judiciaire; le Synode est compétent pour les causes contentieuses concernant les évêques de l'Eglise patriarcale, mais pas les affaires pénales, ni celles qui concernent le patriarche ou archevêque majeur, qui elles sont réservées au Souverain Pontife (ceci est une innovation par rapport au droit précédent); le Synode est le tribunal suprême dans l'Eglise patriarcale, soumis cependant à la juridiction du Pape qui peut toutefois évoquer à lui une cause, quelle qu'elle soit, et auquel tous peuvent faire appel; le pouvoir de ce for est limité au territoire de l'Eglise patriarcal. A noter que dans une Eglise patriarcale, ou assimilée il existe d'autres tribunaux, d'ordre inférieur au Synode des évêques:

— le tribunal éparchial: l'évêque éparchial est le juge ordinaire de toutes les causes non réservées soit à un tribunal d'ordre supérieur, soit au tribunal des religieux;

— le tribunal métropolitain, à la fois tribunal de première instance pour l'éparchie métropolitaine et d'appel pour ceux de la province;

— le tribunal des religieux: les supérieurs majeurs de certains instituts ont le pouvoir juridique pour les contentieux internes à leur institut;

— l'éventuel tribunal inter-éparquial qui selon les lieux peut être érigé par le patriarche, ou archevêque majeur, ou par le Synode des évêques, ou par entente entre les éparques avec l'accord du Saint-Siège. Lorsque plusieurs éparques d'Eglises *sui iuris* différentes exercent leur juridiction sur un même territoire, ils peuvent aussi s'entendre entre eux pour ériger un tribunal commun.

— d'ordre électif: des patriarches et archevêques majeurs: après avoir dépendu principalement de l'élection et accessoirement de la confirmation romaine, puis au contraire principalement de cette dernière, maintenant les deux éléments sont équilibrés et complémentaires pour conférer les pleins pouvoirs au patriarche; une majorité des deux tiers est en général nécessaire, sinon la nomination est déferée au Souverain Pontife; à la suite de l'élection le synode et le patriarche élu doivent envoyer un rapport au Pape; l'élu doit y joindre sa profession de foi ainsi que le serment de fidélité au Pontife romain; il n'aura le droit de convoquer le Synode qu'une fois reçu la communion ecclésiastique de Rome. Dans l'ancien droit, préconcliaire, par l'élection le patriarche élu acquérait le *plenum ius in officio* mais non l'office lui-même; ainsi la confirmation de la part du Souverain

Pontife et la remise du pallium avait pratiquement une valeur de nomination. Dans le nouveau Code de 1990 le prélat élu a du fait du suffrage du Synode plein pouvoir, mais ne peut convoquer le Synode des évêques car cette convocation est considérée comme n'appartenant pas strictement *a iure* à ce pouvoir d'office; il ne pourra le faire qu'après réception des lettres de communion ecclésiastique de Rome.

— D'ordre électif des évêques: après plusieurs changements de procédures selon les différentes Eglises *sui iuris*, depuis le concile Vatican II il leur a été reconnu au synode des évêques le droit d'élire leurs évêques, restant sauf le *ius interventendi* du Souverain Pontife, matérialisé essentiellement par l'envoi à Rome, pour en obtenir le *nihil obstat*, d'une liste de possibles candidats à l'épiscopat; puis lorsqu'une épararchie doit être pourvue le synode élira l'une des personnes figurants dans la liste susmentionnée (une procédure spéciale de consultation est prévue en cas d'élection d'un candidat non préalablement approuvé par le Saint-Siège). Dans la tradition orientale, telle qu'elle est représentée de nos jours par les Eglises orthodoxes, il n'y a rien de comparable à notre *missio canonica*: l'évêque est élu et ordonné pour un siège donné et l'ordination épiscopale lui confère *ipso facto* tous les pouvoirs nécessaires à son gouvernement. Par contre, dans l'actuel CCEO catholique la distinction entre pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction est plus clairement

marquée, au grand déplaisir de l'Auteur. En ce qui concerne les évêques des sièges externes au territoire du patriarcat, le synode des évêques vote une liste d'au moins trois noms, parmi lesquels le Pontife romain nommera un (tout en pouvant choisir une personne qui n'y figure pas);

— d'ordre administratif selon les statuts propres: les actes administratifs majeurs, tels que l'établissement de nouvelles éparchies et provinces, le transfert d'un évêque d'un siège à un autre, etc., qui auparavant était généralement du ressort du patriarche, ou de l'archevêque majeur, dans le nouveau Code ont été transférés au Synode.

Puis l'A. reprend la même matière en entrant dans le détail de certaines des fonctions du Synode des évêques tels qu'un rôle (soit de décision soit de consentement, le plus souvent de conseil au patriarche) dans: l'établissement de ses propres statuts; l'élection de trois évêques au plus à la Curie patriarcale; pour les membres du synode permanent, organe consultatif et délibératif de la Curie patriarcale; la législation liturgique, qui oblige aussi dans les éparchies de ce rite en dehors du territoire propre; un certain magistère d'enseignement; l'organisation des catéchismes et des missions, des séminaires et des universités; la réception dans la pleine communion ecclésiale d'un évêque non catholique de rite oriental, etc.

La deuxième « section » traite des autres assemblées épiscopales de rite oriental.

En premier lieu l'A. nous présente le *Concile des Hierarchs d'une Eglise métropolitaine sui iuris*. Cet organe, comme son nom l'indique, correspond à une forme d'Eglise *sui iuris* d'importance numérique inférieure ou moins structurée que les Eglises patriarcales ou archiépiscopales majeures: l'Eglise métropolitaine *sui iuris*. Les origines de cette institution collégiale peuvent être retracées aux origines de l'organisation ecclésiastique, mais, dans sa structure actuelle, la figure juridique elle-même est une nouveauté du CCEO de 1990. Sa constitution et ses pouvoirs sont plutôt apparentés aux Conférences épiscopales occidentales. Tous les évêques ordonnés de l'Eglise *sui iuris*, et rien qu'eux, participent aux assemblées, qui doivent se tenir une fois par an ou chaque fois que les circonstances le requièrent. Seuls les évêques « éparquiaux » et leurs coadjuteurs ont droit de vote actif, à moins que les statuts particuliers ne l'accordent aussi aux évêques auxiliaires.

Cette assemblée ne peut légiférer que sur les matières prévues par le Code; les normes ne peuvent avoir force de loi qu'une fois reçues par le Saint-Siège et seulement pour le territoire de l'Eglise en question. Suit une liste de 136 « points » sur lesquels le Concile des Hierarchs est législativement compétent. Celui-ci n'a pas de pouvoir judiciaire propre. En ce qui concerne l'élection du Métropolitain, le Concile peut présenter au Saint-Siège une liste d'au moins trois candidats, sans que celle-ci soit limitative vis-à-vis de

l'autorité supérieure. La nomination des évêques relève aussi directement et exclusivement du Siège Apostolique. En matière administrative l'A. nous donne une liste de 16 compétences de l'organe que nous étudions.

Une autre forme de corps consultatif est représentée par l'Assemblée patriarcale (ou des Eglises archiépiscopeales majeures ou métropolitaines) où sont convoqués des délégués de toutes les catégories de fidèles, clercs et laïcs, en vue d'aider le chef de l'Eglise *sui iuris* et le synode des évêques (ou toute autre forme collégiale de gouvernement). C'est un organe pastoral dont le but principal est de consulter et de conseiller sur les différentes formes d'apostolat. Elle doit tenir compte aussi du bien des autres Eglises *sui iuris* présentes sur son territoire. Elle doit être convoquée au moins tous les cinq ans, ou quand le patriarche (ou son équivalent), avec l'assentiment du synode des évêques, l'estime nécessaire. La composition de l'assemblée est strictement déterminée par le droit commun de l'Eglise et par le droit particulier. Elle n'a aucun pouvoir législatif ou délibératif.

Dans une deuxième *partie* de son ouvrage, plus courte, l'A. traite, à titre de comparaison, des « assemblées épiscopales occidentales ».

En premier lieu il place les conciles particuliers. Après un bref rappel historique, il passe à la première catégorie, les Conciles pléniers, c'est-à-dire l'assemblée conciliaire de tous les évêques appartenant à

une même conférence épiscopale. Il pourra être convoqué, lorsque le besoin se fait sentir, par la Conférence épiscopale, avec l'approbation du Saint-Siège; celle-ci en déterminera aussi l'ordre du jour, le lieu, les dates.

Par contre, un concile provincial, correspondant à une province ecclésiastique, subdivision d'un territoire national, peut se rassembler chaque fois que la majorité des évêques de la province l'estime nécessaire, sans autorisation préalable. Normalement la présidence revient de droit à l'archevêque métropolitain de la province, qui en détermine le lieu, la date, l'ordre du jour, etc.

Ces conciles particuliers, qu'ils soient pléniers ou provinciaux, jouissent d'un ample pouvoir de gouvernement, aussi bien législatif que d'enseignement. Une fois approuvées par le Saint-Siège, les décisions ont force de loi lorsqu'elles ont été votées par la majorité des présents, si le quorum requis est atteint.

Mais en Occident l'importance de ces assemblées a beaucoup diminué, alors que le rôle des Conférences épiscopales (C.E.) s'est notablement accru, surtout depuis le Concile Vatican II, qui en a établi les principes généraux. Puis le CIC de 1983 en a défini les normes: c'est une institution permanente pour l'exercice en commun de certaines fonctions pastorales. Les statuts propres de chaque C.E. doivent être approuvés par le Siège Apostolique et doivent se conformer à la législation universelle, qui,

en particulier, détermine avec précision les compétences des C.E. et le contenu des statuts. Cet organisme étant un organe de consultation réciproque et de coordination, ses pouvoirs législatifs sont très limités et toujours avec l'approbation du Saint-Siège. L'A. ensuite énumère ses compétences: 46 points législatifs précis concernant le Peuple de Dieu, les fonctions d'enseigner et de sanctifier, les biens temporels ecclésiastiques et les procès, suivis de 30 possibilités de décrets administratifs. De plus l'avis des C.E. est requis (vote consultatif) sur 13 questions, comme l'érection d'une prélatrice personnelle ou l'approbation par Rome d'une nouvelle traduction de la Bible. Par contre ces conférences n'ont pas de pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne la nomination des évêques, il appartient normalement aux provinces ecclésiastiques de présenter au Siège Apostolique, au moins tous les trois ans, des listes de prêtres aptes à l'épiscopat, mais la Conférence ou son président peuvent avoir un rôle dans ce processus, suivant les statuts particuliers. Pour un petit nombre de diocèses, surtout de pays germaniques, le chapitre cathédrale élit le nouvel évêque et le Souverain Pontife le confirme.

La promulgation du CCEO de 1990 a bien montré que l'institution des Conférences épiscopales ne concerne pas les Eglises Orientales.

Vient ensuite un chapitre qui compare les synodes épiscopaux occidentaux et les Conférences épisco-

pales, mettant bien en évidence, avec de nombreuses répétitions, que, tandis que les premiers ont un pouvoir législatif relativement étendu mais ne peuvent se réunir qu'avec l'approbation de l'autorité romaine, les secondes ont un pouvoir limité, ils se réunissent selon leurs statuts propres et comportent une structure permanente. De plus l'auteur souligne à quel point toutes ces structures respectent l'autonomie et l'autorité propre des évêques diocésains.

Le chapitre suivant compare les Synodes des évêques orientaux aux Conférences épiscopales orientales, que l'on peut définir comme les deux institutions supra-diocésaines à caractère permanent. L'Eglise, d'après le Concile Vatican II, doit être considérée comme une communion d'Eglises *sui iuris*. Dans cette optique, les Eglises *sui iuris* orientales sont des « communions intermédiaires » d'Eglises particulières et le Synode des évêques a un réel rôle de direction. Par contre, les Conférences épiscopales n'ont pas ce statut mais demeurent des organes de coordination. De plus, la structure orientale rassemble les évêques d'un rite alors que le trait d'union en Occident est le territoire. Aussi quant à l'ancienneté l'organisation « latine » est toute récente; elle date de deuxième moitié du XX siècle. En Orient, en revanche, les origines « se perdent dans la nuit des temps ». Les différences portent aussi sur la nature même du caractère permanent, la qualité des membres de droit et de ceux

qui ont droit de vote actif, la figure des «présidents respectifs» et l'étendue des matières sur lesquelles les assemblées peuvent statuer.

Un cas particulier concerne l'Assemblée des Hierarchs de plusieurs Eglises *sui iuris*. C'est un organe de coordination pour les territoires où plusieurs Eglises *sui iuris* ont juridiction; l'*Annuario Pontificio* de 1997 cite de tels organismes en Syrie, Liban, Egypte et Terre Sainte, plus une Assemblée interrétuelle en Iraq (celui de l'an 2000 ajoute, dans la même rubrique, une surprenante «Conférence épiscopale» en Iran). Le CCEO cite onze matières où cette collaboration est possible ou nécessaire dont, à titre d'exemple, un tribunal commun et les honoraires de messe. Les statuts de chaque Assemblée déterminent la présidence, les membres (outre les patriarches et archevêques majeurs). Quant à la compétence, le principe de base est que cette Assemblée ne doit pas empiéter sur l'autonomie et le patrimoine de chacune des Eglises qui y sont présentes, en particulier en matière de liturgie et de juridiction interne. Dans ce cadre, les décisions de cette assemblée ne peuvent avoir force de loi que si elles sont approuvées par les deux tiers des ayant droit de vote et ratifiées par le Saint Siège.

En conclusion de l'ouvrage l'A. reprend les lignes générales du Synode des évêques oriental en formulant quelques critiques, dont certaines peuvent donner l'impression d'une certaine contradiction. Par exemple il se lamente sur le fait que

les évêques constitués en dehors du territoire propre aient droit de vote dans ces assemblées, mais en même temps il signale comme une anomalie qu'ils soient nommés selon le droit latin, etc. Enfin une bibliographie fort étendue, de quelques 48 pages, clôt le volume.

Malgré les nombreuses répétitions, il est certain qu'ici nous avons une présentation fort intéressante des structures synodales orientales avec leurs complexités et leurs développements historiques, ce qui permet de mieux prendre connaissance des différentes influences qui se sont exercées sur ces institutions.

Jean Marie Pommarès, O. S. B.

Reginaldo PIZZORNI, *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 2000, p. 630.

L'umanità ha avuto modo di vedere quali «orrori giuridici» possano crearsi nel momento in cui si accantona il diritto naturale, si prescinde da Dio e dalla giustizia divina. La schiavitù, i campi di concentramento, la legge sull'aborto, per citare alcuni esempi, hanno dimostrato come sganciando il diritto dai dettati della legge divina si finisca inevitabilmente per negare la dignità umana e svilire la norma giuridica a strumento della volontà politica o dell'interesse privato, sia esso dei singoli che di determinati gruppi.

Solo un ritorno al rispetto del diritto naturale, cioè del diritto impresso da Dio nell'essere stesso dell'uomo, può portare all'esistenza di una norma etico-giuridica che riconosce come diritto solo ciò che è giusto e non ciò che è semplicemente comandato (*ius quia iustum* e non *ius quia iussum*).

Nonostante la fondamentale importanza del diritto naturale, nella seconda metà del XX secolo si è registrato il tentativo di un superamento di tale concetto, per motivi meramente ideologici, preferendo la categoria dei diritti fondamentali dell'uomo codificati dai vari ordinamenti giuridici nazionali ed internazionali, sganciati da ogni possibile riferimento metafisico (si veda, per esempio, la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* delle Nazioni Unite del 1948).

Ma la questione del diritto naturale, del suo ambito, del suo valore e di una sua definizione, su cui si sono interrogati filosofi e teologi di tutti i tempi, è ancora viva e dibattuta anche ai giorni nostri. Ed è anzi riproposta con forza proprio dalla moderna categoria dei diritti umani che rimanda inevitabilmente all'esistenza di una natura umana « comune ed universale » che precede ogni genere di differenziazioni. Per chiarire e determinare il concetto di diritto naturale e dei diritti dell'uomo, l'A., in questa terza edizione completamente riveduta e corretta, affronta uno studio storico-cronologico della materia, dandone una

visione d'insieme il più completa possibile.

Il P. Pizzorni, partendo dalla valutazione del diritto naturale nel pensiero dell'antico Oriente (Cina, Babilonia, Assiria, Egitto, India ed Israele), nota come queste civiltà, anche se primitivamente organizzate, dispongono delle regole di comportamento che costituiscono un diritto embrionale. Ma è nel pensiero greco che si trovano « i germi del diritto naturale ». La speculazione filosofica che va dal X all'VIII sec. a.C., che effettua un'indagine razionale sul mondo, sull'uomo e sulla vita, scopre che il diritto si fonda sulla natura, quale ordine cosmico retto dal *logos* divino. Una natura che con lo Stoicismo diventa una norma universale di vita: vivere secondo natura è vivere secondo la legge divina eterna iscritta negli esseri umani come retta ragione, come coscienza. Il diritto, pertanto, costituisce un ordine che la retta ragione scopre nella realtà e non un ordine qualsiasi. Il concetto filosofico del diritto, naturale e razionale insieme, elaborato dagli autori greci trova applicazione, e soprattutto una linea giuridica, nel pensiero romano, dove il *logos* viene sostituito dallo *ius*. Nasce, così, la nozione di *ius naturale*, di un diritto determinato dalla natura razionale insita in tutti gli uomini, che insegna loro ciò che è giusto e che li pone in relazione con la legge eterna.

Con l'avvento del Cristianesimo e della novità dell'amore per l'umanità, per tutti gli uomini in quanto figli di Dio creati a sua immagine,

il concetto di diritto naturale si arricchisce ulteriormente: il suo fondamento non è più visto nella natura cosmica, bensì in Dio che ha manifestato la sua legge. La legge naturale è un dono di Dio che si trova nel cuore di ciascun uomo, nella sua coscienza, e che è sempre esistito, anche se dopo il peccato originale si è in qualche modo affievolito e per tornare alla sua forza iniziale si è dovuto ricorrere alla legge mosaica e dopo a quella evangelica.

Il diritto naturale come inteso dal pensiero cristiano trova un vero sviluppo nell'alto Medioevo (VI-XI sec.) e nei Decretisti (XII-XIII sec.), periodo in cui il concetto viene studiato anche da un punto di vista giuridico-filosofico, e non solo teologico, attraverso glosse e Compendi. Le stesse scuole teologiche dell'XI-XII sec. trattano la materia con commenti alla lettera di san Paolo ai Romani, stabilendo che la legge naturale è la norma morale scritta da Dio nel cuore dell'uomo. Ma è nel sec. XIII, sotto la spinta dell'Aristotelismo, che la teologia dimostra interessarsi veramente al diritto naturale. È durante questo secolo, infatti, che ha inizio la grande Scolastica con i maestri secolari dell'Università di Parigi (tra cui ricordiamo Guglielmo di Auxerre, Filippo il Cancelliere, Guglielmo di Auvergne) e con l'affermarsi della scuola francescana e domenicana precedente a san Tommaso d'Aquino. Il diritto naturale qui è concepito come un insieme di norme dettate dalla ragione; lo stesso san Alberto Magno, maestro

di san Tommaso, lo vede come il diritto della natura umana che è razionale e che pertanto riguarda solo l'uomo in quanto essere razionale.

Secondo l'A. il concetto di natura e di diritto naturale trova la migliore definizione in san Tommaso, per questa ragione egli vi dedica un'elaborazione precisa e dettagliata, in risposta a quanti hanno visto e vedono nell'Aquinate il simbolo dell'oscurantismo medioevale, del clericalismo e del dogmatismo. Per san Tommaso la legge naturale è quella che si trova iscritta naturalmente nell'uomo; è la regola degli atti umani che la ragione trae direttamente dalla natura umana, valutando ciò per cui l'uomo ha un'inclinazione naturale e che, pertanto, coglie come buono e cerca di tradurre in azione. La legge naturale, quindi, prescrive ciò che corrisponde alle tre inclinazioni naturali che guidano l'uomo: perseverare nell'essere, conservare la specie, conoscere la verità. La stessa legge umana, cioè quella promulgata dall'uomo, ha natura di legge in quanto deriva dal diritto naturale, e se contraria ad esso non è più legge, ma una sua corruzione. A conclusione della sua opera il Pizzorni riporta la definizione tomista di legge naturale, quale partecipazione della legge eterna alla creatura razionale. Quindi, il diritto naturale è l'insieme di principi e giudizi pratici insito nella mente umana per opera di Dio e che permette di distinguere il bene dal male, il giusto dall'ingiusto.

Da quanto qui brevemente detto circa i contenuti dell'opera, per la

forma espositiva chiara e concisa, e per la ricchezza e precisione dei riferimenti bibliografici, se ne consiglia caldamente la lettura a coloro che vogliono farsi un'idea dell'evoluzione storica del concetto di diritto naturale fino a san Tommaso.

Bruno Esposito, O.P.

Myriam TINTI, *Condizione esplicita e consenso implicitamente condizionato nel matrimonio canonico*, Tesi Gregoriana, Serie Diritto Canonico, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma 2000, p. 216

La scienza canonica ha trovato nello studio della condizione un campo privilegiato per approfondire il ruolo primario del consenso nel matrimonio. Estranea per ben dieci secoli alla prassi della Chiesa, la condizione si è confermata saldamente nel diritto canonico positivo nel secondo millennio. Con motivo dei lavori di elaborazione della prima codificazione canonica se ne era proposta l'eliminazione, ma finalmente il vecchio canone 1092 raccolse appieno la disciplina al momento vigente.

È poi noto il cambiamento di impostazione operato dal CIC 1983 nella trattazione della figura e della sua rilevanza giuridica. Mentre da una parte è stata soppressa la tradizionale categoria delle condizioni *contra substantiam matrimonii*, si è introdotto dall'altra come vero capo di nullità quello della condizione di

futuro. Inoltre, gli attuali canoni 1097 § 2, sull'*error facti* e 1099 sull'*error determinans voluntatem*, hanno subito notevoli modifiche, grazie alle quali sembrerebbero accennare ad una volontà condizionante il matrimonio. I cambiamenti adottati dalla nuova disciplina fanno pensare ad una intenzione, da parte del legislatore, di strutturare in modo più preciso l'istituto. È possibile trovare un punto di convergenza che dia unità alle diverse fattispecie che sboccano in un consenso condizionato?

La presente monografia si presenta come un tentativo di risposta alla domanda, trattando la condizione con particolare riferimento all'ordine sistematico adottato dal legislatore nel vigente codice, e cercando questa convergenza nel doppio concetto di condizione esplicita e consenso implicitamente condizionato. L'opera si struttura in due parti divise in undici capitoli: la prima è dedicata alla «condizione propria», vale a dire, alla *condizione esplicita*, mentre nella seconda si tratta delle diverse fattispecie che verrebbero considerate forme di consenso *implicitamente condizionato*. Si prende in considerazione innanzitutto il processo di formazione dell'istituto della condizione (Capitolo Primo), nel quale diviene decisiva la decretale *Si condiciones*, di Gregorio IX, la cui disciplina verrà sostanzialmente raccolta nel CIC del 1917. Si trattano anche due aspetti complementari per l'insieme dell'argomentazione: l'istituto del *matrimonium praesumptum* (Ca-

pitolo Secondo), nel quale appunto si presumeva la revoca della condizione, e la questione della prova della condizione, della quale si tratta nel Capitolo Terzo. I Capitoli Quarto e Quinto riportano una sintesi dei lavori preparatori del canone 1092 CIC 1917 e di quelli di riforma del Codice, che hanno dato luogo all'attuale 1102 del CIC 1983 nonché al canone 826 del CCEO 1990.

Mentre come dicevamo poc'anzi la prima parte si occupa della condizione nelle sue espressioni formali ed inequivocabili, la seconda parte è interamente dedicata a studiare i casi in cui sembra operare il consenso condizionato, ma in un modo meno evidente: si parlerà in queste ipotesi del cosiddetto *consenso implicitamente condizionato*. Il Sesto Capitolo si occupa della portata del c. 126, norma generale dove vengono presentati i principi generali dei vizi degli atti giuridici dovuti ad ignoranza ed errore. Si conclude affermando che la posizione oggi più comune è quella di spiegare, mediante la condizione, l'efficacia invalidante dell'errore su elementi accidentali cui la volontà attribuisce un valore tale da farli diventare soggettivamente sostanziali, e così l'*error qui recidit in condicionem* sarebbe per sua struttura naturale una *condizione implicita*. In effetti, secondo un ampio settore della dottrina, lo stato di dubbio sarebbe caratteristico della condizione in senso stretto, e quindi della condizione *propria*, mentre non lo sarebbe invece della condizione in senso più

largo, non tecnico, qual è la *condizione implicita*.

È importante perciò avvertire che in questo lavoro si prende come presupposto il fatto che nell'ordinamento canonico non verrebbe considerato elemento essenziale della figura della condizione lo «stato di dubbio» da parte di colui che condiziona il suo atto di volontà alla presenza o assenza di una realtà estranea alla sostanza giuridica dell'atto stesso. Per la verifica della condizione occorrerebbero pertanto solo tre requisiti: che sia stata posta con atto positivo di volontà, che non si sia revocata e infine, che sia stata purificata, vale a dire, che si sia avverata. Fatta questa premessa, ci si avvia nei seguenti tre capitoli all'esame del modo specifico in cui agisce la *condizione implicita* nel campo delle esclusioni (c. 1101 § 2), e nei casi delle formule *qualitatis directe et principaliter intentae* (c. 1097 CIC) e *dummodo non determinet voluntatem* (c. 1099 CIC).

Simulazione e condizione contro la sostanza del matrimonio sono fattispecie che presentano tratti molto simili per cui non è facile distinguere, anzi, come dicevamo sopra, il nuovo Codice ha optato per l'assunzione della seconda nella prima fattispecie. Secondo l'Autrice, il legislatore dell'83 ha riconosciuto così all'atto positivo di volontà un ruolo unificatore di tutte le fattispecie del consenso condizionato per apposizione, anche implicita, attuale o virtuale delle condizioni *contra substantiam matrimonii*.

Per quanto riguarda l'errore sulla persona e sulle qualità di essa, si mette in luce come la condizione implicita sarebbe uno strumento atto e unitario per esprimere l'eccezione al principio generale secondo cui l'errore circa le qualità della persona non invalida il consenso matrimoniale. Tale eccezione — formulata con le parole «nisi qualitas directe et principaliter intendatur» — rientrerebbe fra le nullità dell'atto giuridico che fanno capo all'errore circa un elemento che non appartiene alla sostanza dell'atto, ma che è voluto dall'errante con volontà prevalente. Si condivide la strada intrapresa dal Sánchez per spiegare l'efficacia dell'errore su una qualità messa sotto condizione, il quale non vede incompatibilità tra errore e condizione, poiché perché si possa apporre una vera condizione non sarebbe presupposto necessario lo stato di dubbio. L'apposizione della condizione potrebbe essere attuale o virtuale: la condizione apposta implicitamente, non essendo stata revocata, continua ad esercitare la sua efficacia invalidante, nello stato di errore del contraente, in forza dell'intenzione virtuale. Nella fattispecie quello che determina la nullità non è l'errore sulla qualità oggettivamente considerata, ma l'intenzionalità da parte del soggetto. La volontà assoluta di non voler il matrimonio che con una persona dotata di una determinata qualità potrebbe formularsi anche attraverso l'atto positivo di volontà, che implicherebbe oggettivamente una condizione implicita.

Pertanto, a giudizio dell'Autrice, la fattispecie rientra senza forzature nel quadro generale delle nullità dell'atto giuridico per errore circa l'elemento accidentale dell'atto, che per volontà del soggetto *recidit in condicionem sine qua non*.

Più complessa appare la figura dell'*error determinans*. Per l'Autrice, tale *determinazione* della volontà suppone uno stato intenzionale positivo, fondato sull'errore, di non volersi sposare che sotto la condizione implicita che il proprio matrimonio manchi dell'unità, dell'indissolubilità o della dignità sacramentale. La fattispecie rientrerebbe nella ipotesi di errore su un elemento che oggettivamente non appartiene *ad id quod constituit substantiam actus*, a cui il soggetto attribuisce tale valore da non voler la sostanza in mancanza di quell'elemento.

Il lavoro espone l'argomento in modo lineare, chiaro e semplice. Fornirà sicuramente spunti validi nell'avvicinamento alle diverse fattispecie di nullità in rapporto all'errore, poiché lo sforzo di collocazione sistematica condotto dall'Autrice, sotto la guida del Prof. Navarrete, non ha altro scopo che quello di far capire che in sostanza, in ognuna delle fattispecie prospettate, ci troviamo — in maggior o minor misura — davanti a forme di consenso condizionato, ed è tale atteggiamento della volontà che rende nullo il consenso, e non l'errore in quanto tale.

A nostro avviso, ci sarebbe solo un'elemento che non quadra, ed è l'efficacia dell'errore che ricade sul-

la dignità sacramentale del matrimonio. In effetti, la dignità sacramentale non è un *elemento essenziale* del matrimonio, ma il matrimonio stesso elevato al piano soprannaturale. Non essendo un elemento della donazione coniugale, non fa parte dell'oggetto del consenso allo stesso modo che le proprietà essenziali. Per rifiutare efficacemente la sacramentalità occorre rifiutare lo stesso matrimonio sacramentale. Perciò non dovrebbe bastare una volontà *implicitamente contraria* alla dignità sacramentale ma occorre un rifiuto *esplicito e formale* di ciò che fa la Chiesa nel celebrare il matrimonio dei battezzati (cf. Giovanni Paolo II, Ex. ap. *Familiaris consortio*, n. 68), vale a dire *lo stesso matrimonio in quanto sacramentale*. Tale atto, dovendo essere esplicito e formale, non potrebbe rivestire a nostro avviso la forma di *condizione implicita*, ma dovrebbe piuttosto esprimersi come esclusione (totale) del matrimonio sacramentale.

Il merito dell'opera non viene minimamente intaccato però da questo fatto: in effetti, sarebbe la stessa redazione del c. 1099 ad indurre a tale equiparazione tra dignità sacramentale e proprietà, non essendo facili da spiegare — sotto il punto di vista strettamente giuridico — i motivi della reintroduzione della clausola riguardante la sacramentalità nella riforma del Codice di Diritto Canonico. L'Autrice, avvocato rotale e patrono stabile presso i tribunali di prima istanza e di appello del Vicariato di Roma, ha meritato con que-

sto interessante studio il grado di dottore in Diritto Canonico.

*Montserrat Gas i Aixendri*

Constant VAN DE WIEL, *Het recht van de Kerk met betrekking tot handelingen van goddelijke eredienst, gewijde plaatsen en heilige tijden, Liber IV, partes 2-3, cc. 1166-1253*, Novum Commentarium Lovaniense in Codicem Iuris Canonici, Peeters, Leuven, 2000, p. 271.

Si les publications canoniques en matière de *munus sanctificandi* sont abondantes, en particulier en droit matrimonial, il n'en va pas toujours de même en ce qui concerne les matières liturgiques non sacramentelles. L'on se réjouira dès lors de la parution d'un nouveau volume du *Novum Commentarium Lovaniense* portant précisément sur les 88 canons du Livre IV du CIC 1983 régulant les actes divins non sacramentels de la *pars II* (les sacramentaux, la liturgie des heures, les funérailles ecclésiastiques, le culte des saints, des saintes images et des reliques, le vœu et le serment) ainsi que les lieux et les temps sacrés de la *pars III* (les églises, les oratoires et chapelles privées, les sanctuaires, les autels et les cimetières, les jours de fête et les jours de pénitence). Conformément au critère actuel de la collection, l'ouvrage est rédigé en néerlandais; il mériterait toutefois un rayonnement plus international.

La présentation historique soignée de chacun des sujets abordés — nettement plus développée qu'il n'est usuel dans un commentaire du Code — et la sélection des références bibliographiques internationales, qui accorde une large place aux documents et aux études proprement liturgiques, constituent deux caractéristiques de l'ouvrage. Ne sont-ils pas eux-mêmes le fruit d'années d'enseignement de cette matière à Leuven et le reflet de la *forma mentis* de l'auteur d'une *History of Canon Law* (Peeters, 1991) s'inscrivant dans la lignée de son maître A. Van Hove? Par ailleurs, son style sobre, rigoureux et efficace n'est pas sans évoquer son talent d'archiviste (cf. *IE* 10 [1998], 621-626).

La méthodologie suit le schéma suivant: chaque chapitre s'ouvre sur une introduction historique puis, pour chaque question, le lecteur trouve un bref aperçu historique spécifique, les canons du CIC 17 s'y rapportant, la présentation de l'éclairage renouvelé du Concile Vatican II et les schémas de réforme du Code pio-bénédictin. De la sorte, le texte des canons du Code de 1983 est idéalement situé dans son contexte. Une attention spéciale est portée au droit particulier belge et hollandais. L'auteur ne perd

pas de vue le CCEO, qui a en quelque sorte entériné la délimitation de l'ouvrage en faisant, comme ce dernier, le choix de réunir (en un chapitre) les 22 canons correspondant aux 88 canons latins: *De sacramentalibus, de locis et de temporibus sacris, de cultu Sanctorum, de voto et de iureiurando* (cc. 867-895). Enfin, une liste des canons cités des Codes de 1917, 1983 et 1990, une table thématique, ainsi qu'un index des personnes et des lieux avec, chaque fois, l'indication de leur emplacement dans le corps du livre ferment le volume.

Dans la préface, le prof. Van de Wiel formule l'espoir que cette contribution canonique puisse non seulement s'avérer utile aux canonistes mais aussi susciter l'intérêt des historiens et des liturgistes. Ce voeu nous paraît amplement justifié et nous nous y associons. De manière plus générale, l'ouvrage fera aussi plaisir à tous ceux qui ne sont pas seulement soucieux de respecter le « normatif » mais ont, en outre, la fibre pastorale qui fait apprécier la pratique du culte et de la liturgie ainsi que le respect de la doctrine catholique et du magistère, dans sa continuité et dans ses évolutions.

Jean-Pierre Schouppe

*Documenti*

Pagina bianca

## ATTI DELLA SANTA SEDE

SEGRETERIA DI STATO, **Accordo Base tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca**, 24 novembre 2000 (AAS 93 (2001) 136-155) (\*)

La Santa Sede e la Repubblica Slovacca,  
facendo riferimento, la Santa Sede ai documenti del Concilio Vaticano II ed al Diritto Canonico e la Repubblica Slovacca alle norme della Costituzione,

richiamandosi ai principi internazionalmente riconosciuti sulla libertà religiosa, alla missione autorevole della Chiesa Cattolica nella storia della Slovacchia, nonché al suo ruolo attuale in campo sociale, morale e culturale,

riferendosi all'eredità spirituale cirillo-metodiana,  
riconoscendo il contributo dei cittadini della Repubblica Slovacca alla Chiesa Cattolica,

manifestando la volontà di contribuire al bene spirituale e materiale della persona umana ed al bene comune,  
hanno concordato quanto segue:

ART. 1. — 1. La Santa Sede e la Repubblica Slovacca (in seguito solo «le Alte Parti») si considerano reciprocamente soggetti indipendenti ed autonomi di diritto internazionale e si ispireranno a questi principi nei loro mutui rapporti.

2. Le Alte Parti riconoscono la loro rispettiva personalità giuridica, ed anche quella di tutte le persone giuridiche e fisiche che ne godono secondo l'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca o secondo il Diritto Canonico.

ART. 2. — 1. La Repubblica Slovacca riconosce il diritto della Chiesa Cattolica nella Repubblica Slovacca (in seguito solo «la Chiesa Cattolica») e dei suoi membri alla libera ed indipendente attività, che comprende soprattutto la professione pubblica, l'annuncio e la pratica della fede cattolica, la libertà nell'esercizio della missione della Chiesa Cattolica, l'esercizio delle sue competenze definite dal Diritto Canonico, l'esercizio dei diritti di proprietà relativi ai suoi mezzi finanziari e materiali e di gestione dei propri affari interni.

---

(\*) Vedi *nota* di T. Hajdu alla fine del documento.

2. La Santa Sede garantisce che la Chiesa Cattolica utilizzerà tutti i mezzi adeguati per la formazione morale dei cittadini della Repubblica Slovacca, per il bene comune, secondo i principi della dottrina cattolica, in conformità con l'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

ART. 3. — 1. La Chiesa Cattolica ha il diritto esclusivo di decidere e modificare il suo ordinamento giuridico, erigere, modificare e sopprimere le strutture ecclesiastiche proprie, soprattutto province, arcidiocesi, diocesi, eparchie, esarcati ed amministrazioni apostoliche.

2. La Santa Sede informerà in via riservata la Repubblica Slovacca circa l'erezione, la modifica o la soppressione di una provincia ecclesiastica, di un'arcidiocesi, di un'eparchia, di un'esarcato o di un'amministrazione apostolica, prima della loro pubblicazione.

3. La Santa Sede assicurerà la coincidenza dei confini delle diocesi e amministrazioni apostoliche slovacche romano-cattoliche, come anche delle eparchie e degli esarcati greco-cattolici con i confini statali della Repubblica Slovacca.

4. La Chiesa Cattolica ha il diritto di costituire persone giuridiche. La Repubblica Slovacca garantisce la protezione della loro proprietà e la libertà delle loro attività. Le attività di queste persone giuridiche devono essere in conformità con l'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

ART. 4. — La Chiesa Cattolica ha il diritto di mantenere contatti con la Santa Sede e con la Chiesa universale, specialmente con le Conferenze Episcopali di altri Paesi, e con le altre Chiese e confessioni religiose come anche con altre persone giuridiche e fisiche nella Repubblica Slovacca ed all'estero.

ART. 5. — 1. La Chiesa Cattolica ha il diritto di svolgere la sua missione apostolica, in particolare di compiere riti liturgici e atti religiosi, di annunciare e di insegnare la dottrina cattolica.

2. La Repubblica Slovacca garantisce l'inviolabilità dei luoghi sacri che, conformemente al Diritto Canonico, sono destinati allo svolgimento delle funzioni religiose. Con l'inviolabilità dei luoghi sacri, le Alte Parti intendono la protezione di questi luoghi, che consiste nell'impedire di farne uso per altri scopi che non siano conformi al Diritto Canonico, e nell'impedirne la violazione della propria dignità.

3. Per gravi motivi, e con il consenso della Chiesa Cattolica, un luogo sacro può eccezionalmente essere utilizzato anche per altri scopi, che non siano in contrasto con la sacralità degli stessi luoghi.

4. L'eccezione alla regola dell'inviolabilità dei luoghi sacri è ammessa, se si rende necessaria in vista di un immediato pericolo per la vita o la salute, la sicurezza o la proprietà, anche se non è stato possibile avere in anticipo il consenso della Chiesa Cattolica. In questi casi, la Re-

pubblica Slovacca può prendere le misure necessarie e adeguate per tali luoghi salvaguardando sempre il loro carattere sacro.

ART. 6. — 1. La Santa Sede ha il diritto esclusivo di provvedere agli uffici ecclesiastici secondo il Diritto Canonico, in particolare decidere indipendentemente ed esclusivamente nella scelta dei candidati per il ministero episcopale, nonché circa la nomina, il trasferimento, la rinuncia e la rimozione dei Vescovi.

2. La Santa Sede comunica al Governo slovacco, in via riservata e prima della pubblicazione, nome e cognome della persona che sarà nominata Vescovo, ed anche il trasferimento, la rinuncia o la rimozione di un Vescovo. La confidenzialità della comunicazione comprende l'obbligo da parte della Repubblica Slovacca di non esprimere opinioni circa la persona dell'interessato e neanche di prendere posizioni sulla decisione della Santa Sede.

3. La Chiesa Cattolica ha il diritto esclusivo di decidere circa la nomina, il trasferimento, la rinuncia e la rimozione di una persona con riferimento agli altri uffici ecclesiastici o i ministeri relativi alla missione apostolica.

ART. 7. — La Repubblica Slovacca riconosce a tutti il diritto dell'obiezione di coscienza secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa Cattolica. La misura e le condizioni dell'applicazione di questo diritto saranno definite in una intesa particolare tra le Alte Parti.

ART. 8. — 1. Il segreto confessionale è inviolabile. L'inviolabilità del segreto confessionale comprende il diritto di rifiutare la deposizione davanti agli organi statali della Repubblica Slovacca.

2. La Repubblica Slovacca garantisce anche l'inviolabilità del segreto d'informazione, affidato oralmente o per iscritto sotto la condizione di riservatezza alla persona incaricata della cura pastorale.

ART. 9. — La Repubblica Slovacca rispetterà come giorni di riposo tutte le domeniche e i seguenti giorni:

- a) 1° gennaio, Solennità di Maria Ss.ma, della Circoncisione del Signore, e di San Basilio il Grande,
- b) 6 gennaio, Epifania del Signore,
- c) Venerdì Santo,
- d) Lunedì di Pasqua,
- e) 5 luglio, Solennità dei santi Cirillo e Metodio,
- f) 15 settembre, Solennità della Madonna Addolorata, Patrona della Slovacchia,
- g) 1° novembre, Solennità di Tutti i Santi,
- b) 24 dicembre, Vigilia di Natale,
- i) 25 dicembre, Solennità del Natale del Signore,
- j) 26 dicembre, Festa di Santo Stefano protomartire e del Coro della Santa Madre di Dio.

ART. 10. — 1. Il matrimonio contratto secondo il Diritto Canonico, che adempie anche le condizioni stabilite dal diritto della Repubblica Slovacca per contrarre il matrimonio, ha nel territorio della Repubblica Slovacca identica validità e identiche conseguenze giuridiche come il matrimonio contratto secondo la forma civile. La registrazione statale dei matrimoni celebrati secondo il Diritto Canonico e la loro iscrizione nel registro matrimoniale è definita nell'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

2. Le decisioni della Chiesa Cattolica circa la nullità del matrimonio e lo scioglimento del vincolo matrimoniale sono comunicate a richiesta di una delle parti interessate alla Repubblica Slovacca. La Repubblica Slovacca procederà nel caso secondo il suo ordinamento giuridico.

ART. 11. — Le Alte Parti collaboreranno alla difesa e alla promozione del matrimonio nonché della famiglia che proviene dal matrimonio.

ART. 12. — 1. La cura e l'educazione dei figli è diritto e dovere dei genitori. Se, per motivi gravi, i genitori non possono esercitare questo diritto, in base alla decisione del tribunale competente della Repubblica Slovacca, questo diritto passa ad altre persone o alle istituzioni per la realizzazione dell'educazione istituzionale o protettiva.

2. I genitori e altre persone e istituzioni menzionate nel paragrafo (1), hanno il diritto di educare i figli secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa Cattolica.

ART. 13. — 1. La Chiesa Cattolica ha il diritto di costituire, gestire ed utilizzare per l'educazione e l'istruzione, scuole elementari, scuole medie, università e altre istituzioni scolastiche, secondo le condizioni stabilite dall'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

2. Le scuole e le istituzioni scolastiche di cui al paragrafo (1), hanno uguale condizione come le scuole e le istituzioni scolastiche statali e fanno parte inseparabile ed equivalente del sistema educativo-formativo della Repubblica Slovacca. Il contributo finanziario per dette scuole e istituzioni scolastiche da parte del bilancio statale della Repubblica Slovacca sarà stabilito con una Intesa speciale, secondo l'articolo 20 del presente Accordo.

3. I genitori ed altre persone menzionate nell'Articolo 12 paragrafo (1) hanno il diritto di scegliere liberamente la scuola e l'istituzione scolastica.

4. La Repubblica Slovacca riconosce la validità dei certificati degli studi compiuti nelle scuole e nelle istituzioni scolastiche di cui al paragrafo (1), nei limiti dei criteri di validità dei documenti di studi delle scuole statali e delle istituzioni scolastiche dello stesso o equivalente ordine e grado, secondo le condizioni stabilite dall'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca per la validità dei certificati di studi compiuti

in tutte le scuole e le istituzioni scolastiche che fanno parte del sistema educativo e istruttivo della Repubblica Slovacca. La Repubblica Slovacca riconosce l'equipollenza di questi certificati. Le regole menzionate in questa disposizione riguardano anche i certificati dei titoli e gradi accademici e scientifici.

5. La Repubblica Slovacca si impegna a creare le condizioni per l'educazione cattolica degli alunni nelle scuole e nelle istituzioni scolastiche in conformità con la convinzione religiosa dei loro genitori. Tale impegno comporta il dovere di adempiere le richieste dei genitori di avvalersi dell'educazione religiosa cattolica in tutti i gradi delle scuole elementari, in tutti gli ordini ed in tutti i tipi delle istituzioni scolastiche, e di sussidiare le organizzazioni cattoliche educative ed i movimenti giovanili.

6. La Chiesa Cattolica ha il diritto di insegnare la religione in tutte le scuole ed istituzioni scolastiche, che fanno parte del sistema educativo e formativo della Repubblica Slovacca secondo le condizioni stabilite nel paragrafo (9). L'insegnante di religione gode, nelle relazioni giuridiche di lavoro, uguale posizione come gli insegnanti di altre materie, se il medesimo adempie le condizioni dell'insegnante per le scuole del rispettivo ordine e grado stabiliti nell'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca. L'autorizzazione della Chiesa Cattolica è condizione necessaria per lo svolgimento dell'attività pedagogica dell'insegnante di religione in tutte le scuole.

7. Le persone di confessione cattolica hanno il diritto di far valere nel processo educativo e formativo la propria convinzione per quanto riguarda l'educazione alla famiglia, conformemente ai principi dell'etica cristiana. Ciò non tocca i doveri di queste persone, stabiliti conformemente all'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca nell'ambito dell'educazione e della formazione.

8. La Santa Sede, nel processo educativo e formativo, rispetterà i principi della tolleranza religiosa, dell'ecumenismo e della collaborazione come anche i sentimenti delle persone di diversa convinzione religiosa e i sentimenti delle persone non credenti.

9. Le Alte Parti definiranno in particolari Intese Internazionali altre norme relative alle scuole ed alle istituzioni scolastiche considerate nel paragrafo (1), all'insegnamento della religione cattolica e all'educazione cattolica degli alunni, all'università cattolica, alle facoltà teologiche, ai seminari ed alle istituzioni formative religiose.

ART. 14. — 1. La Chiesa Cattolica ha il diritto di esercitare la cura pastorale per i membri delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia.

2. I sacerdoti, i diaconi, i religiosi, i seminaristi ed i novizi hanno il diritto di svolgere il servizio militare obbligatorio con un servizio spirituale nelle Forze Armate.

3. I membri delle Forze Armate e i membri dei Corpi di Polizia hanno il diritto di partecipare alla Santa Messa, la domenica e nei giorni

festivi di precetto, se ciò non è in conflitto con l'adempimento di gravi compiti di servizio. Ad altri riti religiosi partecipano, durante gli orari d'impiego, con il consenso del responsabile di servizio.

4. Le Alte Parti definiranno i particolari relativi all'assistenza pastorale alle Forze Armate e ai Corpi di Polizia, al servizio militare obbligatorio e al servizio civile alternativo dei sacerdoti, dei diaconi, dei religiosi, dei seminaristi e dei novizi con una apposita Intesa internazionale.

ART. 15. — La Chiesa Cattolica ha il diritto di svolgere la cura pastorale per i fedeli che soggiornano negli istituti penitenziari e in quelli di detenzione e di rieducazione.

ART. 16. — 1. La Chiesa Cattolica ha il diritto di svolgere attività pastorale, spirituale, formativa ed educativa in tutte le istituzioni statali formative, educative e sanitarie, nelle istituzioni statali di servizi sociali, comprese quelle adibite all'educazione istituzionale obbligatoria, alla cura e al reinserimento sociale dei tossicodipendenti, in conformità con le condizioni concordate tra la Chiesa Cattolica e la rispettiva istituzione. La repubblica Slovacca assicurerà le condizioni adatte per l'esecuzione di questo diritto. Le persone che sono sotto la cura di queste istituzioni hanno il diritto di partecipare alla Messa nella domenica e nei giorni di precetto e la libertà di adempiere tutti gli atti religiosi.

2. Le Alte Parti collaboreranno alla realizzazione dei progetti comuni nei settori della cura sanitaria, della formazione e dell'educazione, e in quella dell'assistenza degli anziani e dei malati. Questi progetti riguarderanno scuole, istituzioni educative e sanitarie, istituzioni di servizi sociali, di terapia e di reinserimento dei tossicodipendenti. La Santa Sede garantisce che la Chiesa Cattolica promuoverà questi progetti soprattutto con il personale; la Repubblica Slovacca vi provvederà, in misura proporzionale, soprattutto materialmente e finanziariamente.

ART. 17. — 1. La Chiesa Cattolica ha il diritto di svolgere attività formative, educative, scientifiche-sperimentali, missionarie, caritative, sanitarie e sociali. Questo diritto comprende anche la costituzione, la proprietà e la gestione di istituzioni di questo genere conformemente con le condizioni stabilite nell'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

2. Per quanto riguarda i rimborsi per le prestazioni sanitarie, da parte dell'ente dell'assicurazione obbligatoria, le istituzioni di cui al paragrafo (1) hanno gli stessi diritti e doveri delle istituzioni statali dello stesso genere.

3. La Santa Sede garantisce che la Chiesa Cattolica parteciperà all'assicurazione finanziaria di queste istituzioni. Il contributo finanziario per le istituzioni ecclesiastiche da parte del bilancio statale della Repubblica Slovacca sarà stabilito con un'Intesa speciale secondo l'articolo 20 del presente Accordo.

ART. 18. — 1. Le Alte Parti riconoscono che i mass-media sono un mezzo importante per la protezione della libertà di pensiero e di coscienza come anche della convinzione religiosa e della fede.

2. Le Alte Parti hanno il diritto alla libertà di espressione compresa la libertà di divulgare le proprie opinioni e di trasmettere le informazioni con la parola, lo scritto, la stampa, le immagini o in altro modo.

3. La Chiesa Cattolica ha il diritto di possedere i mezzi per l'attività editoriale, ed i mezzi e gli impianti trasmettenti radiofonici e televisivi ed altri mezzi ed impianti informatici sociali, e di utilizzare questi mezzi ed impianti conformemente all'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

4. La Chiesa Cattolica ha il diritto di partecipare, in misura proporzionale, nelle trasmissioni dei mezzi pubblici d'informazione.

ART. 19. — La Chiesa Cattolica può acquistare i diritti di proprietà su beni mobili ed immobili nonché i diritti d'autore e ha il diritto di alienarli. Questi diritti si possono esercitare solo in conformità con le condizioni stabilite nell'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

ART. 20. — 1. Le Alte Parti stabiliranno un'Intesa particolare sull'assicurazione finanziaria della Chiesa Cattolica.

2. La Chiesa Cattolica ha il diritto di organizzare collette nelle Chiese. I redditi dall'amministrazione delle risorse acquisite in questo modo non sono soggetti alla tassazione né all'obbligo della contabilità pubblica.

ART. 21. — 1. Le Alte Parti contribuiranno alle spese per il mantenimento e la rinnovazione dei beni immobili siti sul territorio della Repubblica Slovacca ai quali la Chiesa Cattolica ha il diritto di proprietà e che sono, ai sensi dell'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca, monumenti culturali. La misura dell'assicurazione finanziaria per il loro mantenimento e rinnovamento con i mezzi del bilancio statale della Repubblica Slovacca sarà stabilita con un'Intesa speciale secondo l'articolo 20 del presente Accordo.

2. La Chiesa Cattolica ha il diritto di costruire e ristrutturare le chiese e gli edifici religiosi, in conformità con le condizioni stabilite nell'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

ART. 22. — Le Alte Parti confermano la rappresentanza diplomatica della Santa Sede presso la Repubblica Slovacca, a livello di Nunziatura Apostolica, e la rappresentanza diplomatica della Repubblica Slovacca presso la Santa Sede, a livello di Ambasciata.

ART. 23. — Le Alte Parti risolveranno per via diplomatica le questioni che potrebbero sorgere nell'interpretazione o nell'applicazione del presente Accordo.

ART. 24. — 1. Il presente Accordo è soggetto alla ratifica della Santa Sede secondo le sue norme procedurali, ed alla ratifica da parte della Repubblica Slovacca conformemente all'ordinamento giuridico della Repubblica Slovacca.

2. L'Accordo entrerà in vigore il giorno dello scambio degli strumenti di ratifica.

ART. 25. — Il presente Accordo si può modificare e completare in base al reciproco consenso delle Alte Parti. Le modifiche e le aggiunte devono essere comunicate per iscritto.

Fatto il 24 novembre 2000, in Vaticano, in due originali identici nel contenuto, ognuno in lingua italiana e slovacca, avendo le due versioni la stessa validità.

*per la Santa Sede*

*Angelo Cardinale Sodano  
Segretario di Stato di Sua Santità*

*per la Repubblica Slovacca*

*Sig. Mukuláš Dzurinda  
Primo Ministro  
della Repubblica Slovacca*

---

### **L'Accordo base tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca.**

Con la data di 18 dicembre 2000 è entrato in vigore l'Accordo Base tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca<sup>(1)</sup>. Il testo del documento fu stabilito dopo una serie di trattative delle proposte della commissione, costituita *ad hoc*, ai lavori della quale parteciparono i rappresentanti di tutte e due le Parti<sup>(2)</sup>. Il documento si basa sulla situazione giuridica, attualmente in vigore in Slovacchia, riguardante il rapporto

---

(1) Con l'atto solenne dello scambio degli strumenti di ratifica dell'Accordo Base tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca, per le Parti rispettivamente il Cardinale Angelo Sodano, Segretario di Stato e Rudolf Schuster, Presidente della Repubblica Slovacca. L'Accordo è stato firmato in Vaticano il 24 novembre 2000 dal Cardinale Sodano e dal Primo Ministro della Repubblica Slovacca. Dopo la firma il Governo Slovacco ha di nuovo discusso l'Accordo firmato e lo ha sottoposto al Parlamento per l'approvazione.

(2) Da parte della Santa Sede il Nunzio Apostolico in Slovacchia, Mons. Luigi Dossena, il Cardinale Jan Chryzostom Korec (Vescovo di Nitra), Mons. Rudolf Baláz (Vescovo di Banská Bystrica, l'Ex - Presidente della Conferenza Episcopale Slovacca), Mons. Vladimír Filo (Vescovo ausiliare di Bratislava - Trnava), Mons. František Rábek (Vescovo ausiliare di Nitra) e Milan Chautur (Esarca Apostolico dell'Esarcato Apostolico di Košice). La Repubblica Slovacca la rappresentarono il Ministro degli Affari Esteri, il Vicepresidente del Governo per la legislativa, il Ministro delle Finanze, il Ministro della Cultura, il Ministro della Difesa, il Ministro della Giustizia, il Ministro del

tra lo Stato e le chiese e società religiose nella Repubblica Slovacca, espressa nella Costituzione della Repubblica e nelle altre norme giuridiche interne<sup>(3)</sup>.

L'Accordo rispetta il principio dell'indipendenza ed autonomia della Chiesa Cattolica e dello Stato nei rispettivi ambiti. In consonanza con il Preambolo della Costituzione che dichiara il valore della tradizione cirillo-metodiana per la Slovacchia<sup>(4)</sup> e nel senso dell'art. 2 della medesima<sup>(5)</sup>, si è preferito adottare un modello della collaborazione tra lo Stato e la Chiesa, invece di una separazione totale.

---

Lavoro, delle Questioni Sociali e della Famiglia ed il Ministro della Pubblica Istruzione. La commissione si è riunita cinque volte tra il 1997 e 2000.

<sup>(3)</sup> La Costituzione della Repubblica Slovacca (1 sett. 1992, pubblicata sotto il n. 460/1992 Zb.), legge n. 308/1991 Zb. (la sigla Zb. indica *Zbierka zákonov*, la gazzetta ufficiale, strumento ordinario della promulgazione delle leggi. Dopo il 1 gennaio 1993 la sigla è cambiata in Z.z., per distinguerla dalla sigla Zb., usata nella Repubblica Ceca.), sulla libertà della fede religiosa e situazione delle chiese e società religiose, legge n. 192/1992 Zb. sulla registrazione delle chiese e società religiose, legge n. 218/1949 Zb. sulla garanzia economica da parte dello Stato delle chiese e società religiose, disposizione del Governo n. 219/1949 Zb. sulla garanzia economica da parte dello Stato della Chiesa cattolica, disposizione del Governo n. 578/1990 Zb. sulla modifica della retribuzione personale data ai ministri delle chiese e società religiose, legge n. 142/1947 Zb. sulla revisione della riforma del fondo terreno, legge n. 282/1993 Z.z. sulla mitigazione di alcune ingiustizie economiche causate alle chiese e società religiose, legge n. 298/1990 Zb. sulla modifica di alcune relazioni economiche delle congregazioni e istituti religiosi dell'Arcidiocesi di Olomouc (Rep. Ceca), legge n. 403/1990 Zb. sul rimediare di alcune ingiustizie economiche, provvedimento legge n. 211/1990 Zb. sulla regolazione delle relazioni economiche tra la Chiesa Cattolica di rito Bizzantino e la Chiesa Ortodossa, legge n. 241/1993 Z.z. sulle festività statali, giorni di riposo e giorni commemorativi, legge sulla famiglia, legge n. 480/1991 Zb. sul periodo della non-libertà e la legge n. 125/1996 Z.z. sulla antimoralità ed anti-giuridicità del sistema comunista.

<sup>(4)</sup> Testo del Preambolo: «Noi, la Nazione Slovacca, ricordando l'eredità culturale e politica dei nostri antenati e le esperienze centenarie delle lotte per l'esistenza della Nazione e per lo Stato proprio, nel senso dell'eredità culturale dei Santi Cirillo e Metodio e del messaggio storico della Grande Moravia, partendo dallo diritto di autodeterminazione delle Nazioni, insieme agli appartenenti alle minoranze e gruppi etnici, che vivono nel territorio della Repubblica Slovacca, nell'intenzione della pacifica cooperazione con gli altri Stati democratici, cercando di far valere una forma democratica di governo, una sicurezza della vita libera, crescita della cultura spirituale e la prosperità dell'economia, quindi noi, cittadini della Repubblica Slovacca deliberiamo mediante i nostri rappresentanti la presente Costituzione:», la traduzione letterale dell'autore.

<sup>(5)</sup> Testo del art. 2: «1) Il potere statale proviene dai cittadini che lo esercitano mediante i rappresentanti eletti o direttamente. 2) Gli organi dello Stato possono agire solamente alla base della Costituzione, nei limiti di essa e nel senso e modo stabilito dalla legge. 3) Ognuno può fare ciò che non è proibito per legge e nessuno può essere costretto a fare ciò che la legge non obbliga.», traduzione letterale dell'autore.

I pilastri giuridici dell'Accordo Base sono le garanzie della libertà della Chiesa Cattolica (*libertas ecclesiae*) e la libertà religiosa, che poggiano sulla Costituzione della Repubblica<sup>(6)</sup>, sulle altre norme interne che regolano la materia<sup>(7)</sup> e sulle Convenzioni internazionali bilaterali o plurilaterali firmate dalla Slovacchia<sup>(8)</sup>.

#### *Carattere dell'Accordo.*

Dal nome di Accordo Base si deduce che il documento non risolve tutte le questioni concrete. Offre lo spazio per una serie di Accordi parziali, crea una cornice legislativa, all'interno della quale verranno collocati gli Accordi sulle materie concrete. Dal punto di vista del contenuto, si tratta di una modificazione fondamentale dei rapporti tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca. Il rapporto prevede una collaborazione tra Chiesa e Stato, e ne delimita lo spazio.

---

(6) Art.24 della Costituzione.

(7) Nella materia della libertà religiosa è importante la legge n. 308/1991 Zb. sulla libertà della fede religiosa e sulla situazione delle chiese e società religiose. Questa legge è in consonanza con l'art. 24 della Costituzione. Nel §2 com.1 viene garantito che la professione della fede religiosa non può essere la ragione della limitazione dei diritti e delle libertà tutelate dalla Costituzione, soprattutto del diritto all'istruzione, scelta ed esercizio della professione e l'accesso alle informazioni. Lo stesso paragrafo nel com.2 garantisce al fedele il diritto di celebrare le feste e cerimonie secondo le esigenze della propria fede religiosa in accordo con le prescrizioni giuridiche in vigore (questi prescrizioni sono due leggi riguardanti le feste nazionali nella Repubblica Slovacca). Il §3 è dedicato all'educazione dei figli che fino all'età di 15 anni compiuti è in competenza dei genitori (o tutori, curatori). Il §5 della stessa legge garantisce il diritto di associarsi e fondare chiese e società religiose, aderire ad esse, partecipare alla loro vita. Nell'ambito della libertà della coscienza è rilevante il §6 com.1 lett.b) di questa legge, che dice che le chiese e le società religiose possono, per l'adempimento della loro missione, redigere dei regolamenti interni, che non siano contrari alle prescrizioni giuridiche in vigore. Com.2 dello stesso paragrafo dispone che l'attività delle chiese non può essere contraria alla costituzione, non può attentare alla sicurezza dei cittadini, l'ordine pubblico, la salute pubblica, la moralità oppure i diritti e le libertà altrui, l'indipendenza e l'integrità territoriale dello Stato.

(8) Nella stesura del testo dell'Accordo si sono tenuti presenti i principi del diritto internazionale. Dopo la divisione della Ceca e Slovacca Repubblica Federativa (1 gennaio 1993), la Repubblica Slovacca è divenuta Parte delle Convenzioni internazionali delle quali prima fu Parte la Repubblica Federativa. Nel campo dei diritti dell'uomo, in particolare della libertà religiosa, sono per la Slovacchia importanti alcune Convenzioni dell'ONU e del Consiglio dell'Europa. I documenti internazionali: la notificazione della successione della Repubblica Slovacca nei documenti multilaterali dell'ONU (tranne il II Protocollo facoltativo sui diritti civili e politici) avvenne il 28 maggio 1993 con la validità dal 1 gennaio 1993. L'annuncio della successione è pubblicato con il numero 53/1994 Z.z.

Le tendenze di una modificazione giuridica dei rapporti tra Stato e Chiesa c'erano presenti da oltre un decennio e si cercava la forma giusta di esprimerle. All'inizio, dopo il crollo del regime comunista, l'interesse fu centrato sulle modifiche delle leggi già esistenti, rilevanti nella materia e poi sull'adozione di una norma giuridica interna che avrebbe compreso tutte le chiese e società religiose. La legge n. 308/1991 Zb., le leggi delle restituzioni<sup>(9)</sup> insieme ad alcune altre norme hanno a parte soddisfatto quest'esigenza.

Nell'1995 la Santa Sede reagì positivamente alla proposta di stipulare un Accordo internazionale nell'ambito dell'assistenza spirituale nelle forze armate e nella polizia<sup>(10)</sup>. Si pensava ad un simile Accordo anche nell'ambito della cultura. A causa dell'esigenza di una maggiore operatività fin dall'inizio si escluse l'ipotesi di un Concordato. Ma nello stesso tempo, nel contesto di cinquant'anni della mancanza delle relazioni internazionali con la Santa Sede, si avvertì l'esigenza di adottare dei principi internazionali stabili nell'ambito dei rapporti Chiesa-Stato. Nel caso degli Accordi singolari quest'esigenza sarebbe venuta meno se si avessero singolarmente trattati solo alcuni ambiti specifici, senza una vera coordinazione tra di essi. Nacque quindi l'idea di regolamentare i rapporti adottando dei principi insieme alle soluzioni concrete in un ordine cosiddetto piramidale. Questo significa adottare un Accordo internazionale fondamentale dai principi del quale poi scaturiscano altri Accordi internazionali nei concreti ambiti del rapporto Chiesa-Stato<sup>(11)</sup>.

#### *Gli Accordi parziali.*

L'Accordo Base prevede ben quattro ambiti nei quali si dovrà procedere alla stipulazione degli Accordi parziali.

Per quanto riguarda la questione del finanziamento della Chiesa Cattolica, l'Accordo non presenta alcun'esigenza di tipo economico al bilancio dello Stato. Nella materia dovrà essere stipulato un Accordo parziale che delimiterà la misura della partecipazione dello Stato al finanziamento di quei ambiti che sono di interesse comune (settore di educazione, scuole cattoliche...). Il modo del finanziamento della Chiesa Cattolica attualmente in vigore<sup>(12)</sup> è basato sul principio del bilancio

---

<sup>(9)</sup> Riguardanti la restituzione del patrimonio, confiscato dallo Stato negli anni del regime comunista. Il patrimonio confiscato presenta degli edifici, il terreno, i boschi.

<sup>(10)</sup> Avanzata dalla Commissione per la modificazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, costituita dai rappresentanti della Conferenza Episcopale Slovacca e dei Dicasteri della Pubblica amministrazione.

<sup>(11)</sup> Cfr. ŠMÍD, M., *Základná Zmluva medzi Slovenskou Republikou a Svätou Stolicou. Koncepcia a komentár*, Bratislava, 2000, pp.46-47.

<sup>(12)</sup> Proveniente dalla legge n. 218/1949 Zb. sul finanziamento della Chiesa Cattolica. Attualmente esiste una proposta della legge sul finanziamento delle chiese e società religiose che prevede il sistema della dotazione statale alla base proporzionale. Le

preventivo dello Stato. Ogni anno viene assegnata una parte del bilancio a disposizione della Chiesa per gli stipendi del clero, le scuole, alcune attività culturali ecc.

Oltre alla questione del finanziamento della Chiesa, all'Accordo Base dovranno succedere altri Accordi parziali che regoleranno la problematica dell'obiezione di coscienza (art. 7)<sup>(13)</sup> che finora è stata contemplata dalla Costituzione nell'art. 25 com. 2, riguardante il modo di svolgere il servizio militare.

Gli altri regoleranno l'insegnamento della religione (art. 13 com.9)<sup>(14)</sup> e l'assistenza spirituale nelle forze armate e nella polizia (art. 14 com.4)<sup>(15)</sup>. Così concepito l'Accordo Base non lascia aperto nessun ambito del rapporto Chiesa-Stato nella Repubblica Slovacca.

---

chiese con il numero dei credenti superiore a 2.500.000 riceverebbero la dotazione per gli stipendi dei loro ministri, il numero dei ministri stipendiati dallo stato sarebbe l'1/1450 del numero complessivo dei fedeli, mentre l'1/13 sarebbe il numero dell'altro personale ausiliare (si tratterebbe delle persone fisiche, incaricate dalla Chiesa per esercitare l'attività di funzionamento negli organi capitali della Chiesa), stipendiato dallo Stato. Rispettivamente, le chiese con il numero dei fedeli tra 1.000.000 e 2.500.000 troverebbero l'1/1250 dei ministri stipendiati e l'1/11 dell'altro personale ausiliare stipendiato, le chiese tra 300.000 e 1.000.000 l'1/900 e l'1/9 dell'altro personale ausiliare, le chiese tra 100.000 e 300.000 l'1/550 e l'1/7 dell'altro personale ausiliare (quest'ultima proporzione riguardante l'altro personale ausiliare vale anche per le restanti categorie), le chiese con il numero dei fedeli tra 50.000 e 100.000 l'1/400 dei ministri stipendiati dallo Stato e le chiese con meno di 50.000 fedeli l'1/250 dei ministri dal numero complessivo dei fedeli. Il §6 com.3 della proposta della legge prevede che lo Stato potrà dare alle chiese dei contributi finalizzati per salvaguardia dei beni culturali, per il rinnovo o, in casi specifici, la costruzione dei nuovi edifici o per alcune attività culturali. Questi contributi sono esonerati dall'obbligo delle tasse, ma secondo il § 9 com. 1 lo Stato potrà controllare il loro effettivo utilizzo. La nuova proposta della legge abroga nel § 10 le leggi precedenti, quali legge n. 218/1949 Zb. sul finanziamento delle chiese e società religiose nel testo della legge n. 16/1990 Zb. e la legge n. 522/1992 Zb., come anche la disposizione del Governo della Repubblica Federativa n. 578/1990 Zb. sulla modifica della retribuzione personale data ai ministri delle chiese e società religiose nel testo della disposizione del Governo della Repubblica Slovacca n. 187/1997 Z.z.

(13) «La Repubblica Slovacca riconosce a tutti il diritto dell'obiezione di coscienza secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa Cattolica. La misura e le condizioni dell'applicazione di questo diritto saranno definite in una intesa particolare tra le Alte Parti». Art. 7.

(14) «Le Alte Parti definiranno in particolari Intese Internazionali altre norme relative alle scuole ed alla istituzioni scolastiche considerate nel com.1, all'insegnamento della religione cattolica e all'educazione cattolica degli alunni, all'università cattolica, alle facoltà teologiche, ai seminari ed alle istituzioni formative religiose». Art.13 com. 9.

(15) «Le Alte Parti definiranno i particolari relativi all'assistenza pastorale alle Forze Armate e ai Corpi di Polizia, al servizio militare obbligatorio e al servizio civile

*Modus Vivendi del 1927.*

L'ultimo Accordo di carattere internazionale che regolasse i rapporti tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca fu il Modus Vivendi del 17 dicembre 1927, in vigore dal 1928. Le Parti allora furono la Santa Sede e la Repubblica Cecoslovacca. Obiettivi di questo documento furono la concordanza delle frontiere delle circoscrizioni ecclesiastiche con le confini dello Stato, l'amministrazione dei beni ecclesiastici da parte dello Stato, le competenze territoriali dei Superiori degli istituti religiosi, nomine dei Vescovi e il giuramento dei ministri della Chiesa Cattolica della fedeltà allo Stato.

Modalità del rapporto tra le Parti, espressa nel Modus vivendi del 1927, rispecchia una prudenza e precauzione, cose tipiche nel rapporto Chiesa-Stato della prima Repubblica Cecoslovacca nel periodo tra le due guerre<sup>(16)</sup>. Il Modus vivendi sorse nel tempo il cui nella Chiesa fu in vigore il Codice di Diritto Canonico del 1917, che conseguentemente, dopo il Concilio Vaticano II, subì diverse modifiche importanti, per arrivare nel 1983 al nuovo Codice di Diritto Canonico (nel 1990 al Codice dei Canoni delle Chiese Orientali).

Il Modus Vivendi finora non è stato formalmente abolito, ma secondo le regole di diritto internazionale la parte sostanziale del documento fu abolita per *desuetudo*, come anche per il cambiamento delle circostanze<sup>(17)</sup> che causò la sua non osservanza.

*Letture dell'Accordo.*

Il rapporto Chiesa-Stato nella Repubblica Slovacca viene riflettuto nei 25 articoli del documento che afferma l'autonomia e indipendenza delle due Parti - soggetti di diritto internazionale. Ambedue le parti si riconoscono a vicenda la soggettività giuridica.

Lo Stato riconosce alla Chiesa Cattolica il diritto ad agire liberamente e indipendentemente, s'impegna a tutelare la libertà di culto, dell'annuncio della fede cattolica, libertà nel proseguire il mandato della Chiesa Cattolica, libero esercizio delle competenze disposte nel Diritto

alternativo dei sacerdoti, dei diaconi, dei religiosi, dei seminaristi e dei novizi con una apposita Intesa internazionale». Art. 14 com. 4.

<sup>(16)</sup> Cfr. ŠMÍD, M., *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>(17)</sup> Nel 1949 entra in vigore la legge n. 218/1949 Zb. e la disposizione del Governo n. 219/1949 Zb. ambedue riguardanti la garanzia economica delle chiese, § 7 com. 2 della legge n. 218/1949 Zb. che prevede il nulla osta dello Stato nella nomina dei Vescovi, l'obbligo del giuramento della fedeltà allo Stato dei Sacerdoti nel § 19 com. 2 della disposizione del Governo n. 219/1949 Zb., disposizione di abolizione nel §14 della disposizione del Governo n. 219/1949 Zb. che presenta una clausola derogatoria riguardante tutte le norme in materia dei rapporti giuridici tra la Chiesa e lo Stato.

Canonico, esercizio del diritto di proprietà dei mezzi finanziari e materiali e amministrazione delle questioni interne.

La Santa Sede garantisce l'obbligo della Chiesa di formare gli abitanti dello Stato verso il bene comune secondo i principi dell'insegnamento della Chiesa e in armonia con l'ordinamento giuridico dello Stato.

Lo Stato non interviene nell'erezione, soppressione o modificazione delle strutture territoriali della Chiesa, mentre essa ha l'obbligo di informare lo Stato sulle eventuali modifiche. La Chiesa ha il diritto di erigere le persone giuridiche.

Lo Stato assume l'obbligo di proteggere i luoghi di culto (non permette l'uso del luogo a scopi diversi da quelli ai quali è destinato dal Diritto Canonico)

Nella materia delle nomine, trasferimenti, rinunce e revoche dei Vescovi vige esclusivamente il diritto della Chiesa. Prima della pubblicazione ne informerà lo Stato, che non esprime dei pareri.

Il sigillo sacramentale ed il segreto affidato sono inviolabili. Il Sacerdote legato dal sigillo sacramentale può rifiutare di testimoniare e non può essere interrogato davanti agli organi dello Stato. Questo punto verrà assunto dalla legislazione penale dello Stato.

Lo Stato rispetterà i giorni di feste religiose, quali: 1° gennaio - Solennità di Maria SS.ma, della Circoncisione del Signore, e di San Basilio il Grande; 6 gennaio - Epifania del Signore; Venerdì Santo; Lunedì di Pasqua; 5 luglio - solennità dei Santi Cirillo e Metodio; 15 settembre - solennità della Madonna Addolorata, Patrona della Slovacchia; 1° novembre - Solennità di Tutti i Santi; 24 dicembre - Vigilia di Natale; 25 dicembre - Solennità del Natale del Signore e 26 dicembre - Festa di Santo Stefano protomartire e del Coro della Santa Madre di Dio.

Il matrimonio religioso viene equiparato a quello civile per quanto riguarda gli effetti. La nullità del matrimonio, dichiarata davanti ad un tribunale ecclesiastico avrà conseguenze civili secondo l'ordine giuridico civile. Lo Stato si impegnerà a tutelare il matrimonio e la famiglia. Nel campo della cura e dell'educazione dei figli, la scelta dell'istituzione è il diritto e dovere dei genitori (o, in base alla decisione di un tribunale competente, delle altre persone o istituzioni).

La Chiesa ha il diritto di costituire le scuole cattoliche di ogni grado che sono uguali alle scuole statali. Gli insegnanti della religione in tutti i tipi di scuole, dove l'insegnamento della religione è obbligatorio, avranno pari condizioni ad insegnanti di altre materie. Per poter insegnare la religione, gli insegnanti oltre la preparazione seria necessitano la missione canonica da parte dell'autorità ecclesiastica (l'Ordinario del luogo, can. 805 CIC).

La Chiesa Cattolica ha il diritto di esercitare il servizio pastorale nelle forze armate e polizia, nei carceri, ospedali o altre strutture di salute pubblica (istituti di recupero dei tossicodipendenti, ecc). Il modo di esercitare tale diritto verrà poi specificato con un Accordo parziale.

Sono proprie alla Chiesa Cattolica il diritto all'attività di insegnamento, di educazione, di ricerca scientifica, l'attività missionaria, caritativa, sanitaria e sociale. Gli istituti nei quali viene esercitata quest'attività avranno pari condizioni con gli istituti analoghi statali.

La Chiesa può accedere all'uso dei mezzi di comunicazione sociale per fini dell'evangelizzazione e della diffusione del messaggio cristiano.

Non è di minore importanza l'affermazione del diritto della Chiesa di possedere, amministrare ed alienare i beni ecclesiastici mobili ed immobili. Lo Stato favorisce le attività della Chiesa anche con le agevolazioni fiscali sul denaro raccolto dalla Chiesa.

Ciò che riguarda la costruzione e restauro delle chiese, la Chiesa deve fare conti con le condizioni stabilite dall'ordinamento giuridico statale.

Ambedue le Parti confermano vicendevoli Rappresentanze diplomatiche.

#### *Nota sull'organizzazione ecclesiastica della Slovacchia.*

Il Paese conta sei Diocesi di rito latino, divise in due province ecclesiastiche. L'Arcidiocesi di Bratislava — Trnava ha come Diocesi suffragane la Diocesi di Nitra e di Banská Bystrica, mentre le Diocesi di Spiš e di Rožňava sono suffragane dell'Arcidiocesi di Košice. Oltre a questi, la pastorale dei fedeli cattolici di rito Greco — Bizantino è affidata all'Esarcato Apostolico di Košice ed all'Eparchia di Prešov.

La Conferenza Episcopale è costituita da 16 vescovi, attualmente presieduta da Mons. Tondra, Vescovo diocesano di Spiš. All'interno di essa si trovano seguenti Commissioni e Consigli:

— Commissione liturgica che comprende le Sottocommissioni linguistica, musicale, Sottocommissione per gli edifici sacri

— Commissione per il clero comprendente le Sottocommissioni per la pastorale vocazionale e seminari, diaconato permanente, formazione permanente,

— Commissione teologica include Sottocommissioni per la dottrina della fede, della bioetica, ambientale e sociale

— Commissione per la catechesi, all'interno della quale si trovano le Sottocommissioni per la catechesi nelle scuole, per la catechesi al di fuori della scuola, per le scuole cattoliche a altre scuole.

I Consigli che lavorano all'interno della Conferenza Episcopale: Consiglio per i mezzi di comunicazione sociale, per gli istituti della vita consacrata e le società di vita apostolica, per i movimenti laicali, per la famiglia a giovani, per le missioni, per l'ecumenismo, Consiglio economico-giuridico, Iustitia et pax e Pax Christi Slovakia, per la questione degli zingari e altre minoranze, per gli Slovacchi all'estero, per l'assistenza spirituale nelle Forze Armate, per la pastorale nelle carceri, per la scienza, educazione e cultura, per le università, per la pastorale sanitaria e il Consiglio economico.

Secondo gli ultimi dati statistici (prima del censimento della popolazione del 26 maggio 2001) nella Slovacchia, Paese considerato tradizionalmente cattolico, i cristiani cattolici presentano oltre il 65 % della popolazione<sup>(18)</sup>.

PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, **Decreto sul ricorso di congruenza fra legge particolare e norma codiciale**, 29 aprile 2000 (« Communicationes » 32 (2000) 162-167) (\*).

1. *Having taken note of the question « Whether in the light of cann. 281 §1 and 1274 §1 Guideline 12 from the Charter of Priests Remuneration Fund of the Diocese of XXX in accordance with universal law, »* presented by letter dated February 1, 2000, from the Reverend Procurator/Advocate for a priest incardinated in the Diocese of XXX, such letter being protocolled by this Pontifical Council for Legislative Texts as N. 7194/2000.

2. *Having clarified that the formal request of the Procurator/Advocate for an « official interpretation » must be understood, obviously, in the sense that there must be a pronouncement concerning the conformity of the particular norm to the universal laws of the Church, pursuant to Art. 158 of the Ap. Const. Pastor Bonus.*

3. *Having examined carefully the documentation forwarded to this Dicastery and having verified in particular that Guideline 12 of the new Charter provides that « It is the Policy of the Priest's Remuneration Fund to adjust payments from the Fund in accordance with the full or part pension that a Priest might receive or be entitled to receive. Priests who are eligible to apply for a pension are expected to apply for this benefit for the common good. Remuneration benefits payable under these guidelines will be adjusted accordingly », and that this Guideline substantially reproduces what had already been determined by Guideline 21 of the previous norms for the Priests Remuneration Fund (1976).*

4. *Having verified in law that, in actuation of that which had been foreseen by the Second Vatican Council in the decree Presbyterorum Ordinis (nn. 20-21), the universal laws of the Church and canonical scholarship have individuated the following points of reference for an equitable system for the support of clergy:*

(18) Dato che porta Šmíd nel *Základná zmluva... op. cit.*, p. 30.

(\*) Vedi nota di J. MIÑAMBRES, *Note sull'adeguata remunerazione dei chierici. A proposito di un recente decreto di congruenza fra legislazione particolare e norma codiciale*, alla fine del documento.

4.1. The first paragraph of can. 1294 establishes that every diocese is to arrange for the establishment of a special fund «*in accordance with can. 281, for the support of the clergy who serve the diocese, unless they are otherwise provided for.*» While reference is made to can. 281 in its entirety, it is the first paragraph of that canon that is of interest in the case at hand: «*Since clerics dedicate themselves to the ecclesiastical ministry, they deserve the remuneration that befits their condition, taking into account both the nature of their office and the conditions of time and place. It is to be such that it provides for the necessities of their life and for the just remuneration of those whose services they need.*»

The distinct emphases of the two canons are easily identifiable. Can. 281, §1 speaks of the exercise of ministry without any reference to service in favor of the diocese, an element that is specified, in contrast, in can. 1274. While can. 281 creates a generic right, can. 1274, in the specific context of the diocesan institute or fund, refers more narrowly to clergy who render service to the diocese. One notes, moreover, that can. 1274, § 1 does not foresee a «national» institute for the remuneration of priests, but only for other purposes (cf. § 4).

The fact that can. 281 is found in the chapter of Book II that sets forth the obligations and rights of clergy leads to the logical conclusion that remuneration is a *right*: a cleric has a right to adequate remuneration.

In establishing the «source» of that remuneration, can. 1274 follows an approach that leaves open many possibilities and does not impose a direct correspondence between remuneration and those for whose advantage a cleric exercises his ecclesiastical ministry.

The above-cited provisions involve a general affirmation that is quite relevant: the remuneration of which can. 281 speaks cannot be considered to be a «stipend,» that is, it is not to be considered compensation for work performed, agreed upon and measured in relationship to either the quantity or the quality of the services rendered.

A diocesan system for remuneration is extended to all those priests who exercise in service of the diocese some «ministry», as that concept is determined in its concrete aspects by particular law; that same legislation, moreover, is required to establish the parameters for remuneration and any incidental factors relating to the same, taking into account two legal points of reference: the nature of the office and the circumstances of time and place.

4.2. The remuneration that the Church must ensure for the cleric who dedicates himself to the exercise of ministry according to the mandate of the Bishop is not measurable according to the criteria of commutative justice, that is, of reciprocity and of proportionality with respect to the particular services rendered by the cleric. The Church, in fact, is not called upon to ensure a «stipend» (can. 281, §1 uses, in fact, the term «*remuneratio*», which expresses a different concept than «*stipendio*») for the work or works performed by the cleric, but guarantees to the cleric honest sustenance, whatever might be the assignment (or

assignments) that he receives from the Bishop, so that he might continue to exercise his ministerial service, requiring the total giving of himself and his time, in serenity and complete liberty.

From this perspective, one sees the radical difference between the «*remuneration*» given to a cleric and the *salary* or *stipend* paid to the laity: above all, it is not the quantity of services performed that needs to be recognized and proportionately compensated, but rather the person of the cleric, who offers his services, or should offer his services, for reasons other than those which would motivate the average laborer.

4.3. The Code of Canon Law, in accord with what has already been presented, leaves open a vast array of possibilities regarding the «sources» from which it is legitimate to receive the «*quantum*» necessary for the remuneration of clergy. Canon 1274, § 1, in fact, speaks of a diocesan institute for the support of the clergy, «*unless they are otherwise provided for*». Based on that phrase, one can deduce that the remuneration of a cleric may come from other sources, whether taken singularly or pooled together. Schematically, there are three types of sources for the necessary sustenance:

- a) ecclesiastical entities for which the priests exercise their ministry, whether full-time or part-time;
- b) subjects from which the priests receive what corresponds to a true and proper stipend, or a pension, according to the norms in force of the relevant juridical order;
- c) the diocesan institute or fund.

It is recognized that, in practice, there are priests who simultaneously provide services to a number of *ecclesiastical entities*. Such ecclesiastical entities may be at the diocesan level or at a broader level. All of these entities are bound, by virtue of the service requested, to make their proper economic contribution, according to particular law.

The *payers of stipends* may be either ecclesiastical entities (imagine, for example, a Catholic school, etc.) or civil entities — whether private or public — for which the priests exercise a task, by virtue of an express or tacit mandate of their own Ordinary.

The *diocesan institute or fund* has the task, in those cases in which the designated level of remuneration for the individual cleric is not met, of supplementing the partial remuneration received from ecclesiastical entities or the stipend received from other sources. Nothing prohibits the entities subject to the Diocesan Bishop, or having contracted with him, from paying directly to the diocesan institute the contribution owed to the individual priest, if the fiscal system in use would make that advantageous.

The taking into account of all the possible sources of remuneration falls explicitly within the *ratio legis* intended by the canonical legislator. Such action is required both to express the unity of ministerial service of the priests incardinated in a diocese and to guarantee an adequate equalization of work and of remuneration between all the priests.

4.4. From the legislative references set forth above, one clearly deduces that, where a diocesan system of remuneration is in existence, *it is not permitted for the individual cleric to «refuse» the relevant contribution derived from one of the available sources or to «not request» whatever belongs to him*, and, at the same time, to claim the usual supplement. By such an act, in fact, he would damage the entire system that, in concrete, is interrelated in a manner that is akin to the relationship described by the principle of physics known as «communicating vessels»: that which the individual refuses must be paid by the common fund, resulting in damage to the others drawing from the common fund.

With respect to the inclusion of pensions collected, *or which could be collected* (inasmuch as they are owed, if requested, by the State), one notes that, taking into account the state of the economic resources of the diocese and of the specific context of the general principles set forth above, they could be included in the calculation of remuneration. If one considers the necessary equality that should exist among the priests of a diocese, it may be appropriate or necessary to include in the pool of resources to be redistributed all those incomes that are able to be objectively quantified. It is not only licit but also appropriate to take into account — whether partially or totally, depending on the circumstances — the income received by the individual, as long as it does not come from strictly personal savings. There have been some objections that pensions should be considered as income from personal resources and not be figured into the accounting. However, other than the practical difficulty involved in a system of remuneration that seeks to encompass even personal income derived from inheritances or from capital, one cannot forget that a pension «owed» by the State and income from personal goods are economic goods that are quite different.

4.5. The *statutes* and *by-laws* of a diocesan fund, regardless of whether it has been erected as a juridical person, are true and proper particular norms, as long as they were established or approved by the diocesan bishop and published. As such, they have full validity as long as they are *not contrary* to the universal laws. Given the nature and the relative breadth of the power of the diocesan bishop (cf cann. 383 § 1 and 291), decisions concerning the extension of particular laws which are either *secundum legem* or *praeter legem* fall within his discretion.

Even though the relevant norms presently in effect in the Diocese of XXX are designated as *Guidelines*, it is clear that those Guidelines which set forth precise «dispositions» — such as the one now being examined — must substantially be considered as diocesan regulatory norms, inasmuch as they are expressly approved and published by the Diocesan Bishop.

4.6. The present case does not, moreover, present circumstances for invoking the principle of canonical equity. «*Aequitas canonica*» is

a canonical notion that comes into play at the moment that the law is applied, to correct any abstractness in the law that would render it inadequate or unjust in relationship to a concrete situation. A norm such as the one here in question, however, could be considered to be contrary to canonical equity only in the case that it, when considered in itself and not in its application, would be contrary to natural right. The diocesan norm in question, as such, does not injure in any way the right of the individual cleric to adequate remuneration; it serves, rather, to guarantee it. It constitutes a stimulus so that the negligence of some would not cause damage to the well-being of the others.

5. *Having confirmed its competence*, in accordance with art. 158 of the Ap. Const. *Pastor Bonus*, with respect to questions of *conformity*, this Pontifical Council for Legislative Texts

*declares*

that *Guideline 12* (formerly 21) as cited above is not contrary to the universal laws of the Church.

The present Decree is to be communicated to the Bishop of XXX, and to the Reverend Procurator/Advocate.

*Vatican City, April 29, 2000*

† JULIÁN HERRANZ  
*Archbishop President*

† BRUNO BERTAGNA  
*Bishop Secretary*

---

### **Note sull'adeguata remunerazione dei chierici. A proposito di un recente decreto di congruenza fra legislazione particolare e norma codiciale**

1. In adempimento alla competenza conferitagli dal legislatore nell'art. 158 della costituzione apostolica *Pastor bonus*<sup>(1)</sup>, il Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi ha pubblicato, in data 29 aprile 2000, un nuovo decreto per decidere in un caso concreto « se le leggi particolari ed i decreti generali, emanati da legislatori al di sotto della Suprema Autorità, siano conformi alle leggi universali della Chiesa »<sup>(2)</sup>. Si tratta, in questo caso, dell'esame della congruenza di una norma degli statuti

---

(1) AAS 80 (1988) 841-930.

(2) Cf. il testo del primo decreto di questo tipo pubblicato con un nostro commento in « *Ius Ecclesiae* » 13 (2001) 264-276.

diocesani del fondo per il sostentamento del clero con i canoni 281 e 1274 del Codice di diritto canonico, quelli cioè che stabiliscono il diritto fondamentale dei chierici ad un'adeguata remunerazione e l'obbligo di erigere in ogni diocesi un istituto speciale per provvedere al sostentamento dei chierici.

2. Il punto specifico sottoposto alla considerazione del Pontificio Consiglio riguarda la legittimità o meno della norma che prevede la diminuzione del pagamento da parte del *Fund* al chierico che ha diritto a una pensione<sup>(3)</sup>. La norma 12 degli Statuti del *Fund* stabilisce che l'istituto aggiusterà i pagamenti secondo la pensione totale o parziale che il chierico ha diritto di ricevere, con indipendenza che effettivamente la riscuota o meno (vid. n. 3 del Decreto). A questo specifico quesito sottostà tutta la comprensione del sistema di sostentamento dei chierici delineato dal Codice del 1983 in adempimento alla richiesta del concilio Vaticano II di sopprimere o almeno modificare il sistema beneficiale<sup>(4)</sup>; l'individuazione cioè del titolo del diritto del chierico al sostentamento e del corrispettivo obbligo da parte della Chiesa.

3. Come è noto, nel sistema del Codice del 1917<sup>(5)</sup>, il sostentamento dei chierici era legato al cosiddetto titolo di ordinazione: beneficio, «patrimonio» (ci si riferiva ai beni personali del candidato, per famiglia, eredità, ecc.) o pensione<sup>(6)</sup>; con carattere suppletorio, in assenza degli altri titoli, si poteva conferire l'ordinazione a titolo di servizio alla diocesi o a titolo di missione<sup>(7)</sup>. Il titolo ordinario era quello beneficiale.

(3) Una fattispecie simile, riguardante anch'essa l'inclusione o meno di una pensione nel reddito integrabile dall'Istituto per il sostentamento del clero, era già stata affrontata dalla magistratura italiana e commentata dalla dottrina: cf. LO CASTRO, G., *Prime controversie sul sostentamento del clero*, in «Il diritto ecclesiastico» 99 (1988) II, p. 645-678.

(4) Cf. *Presbyterorum ordinis*, n. 20. Per una storia del testo, cf. GIL HELLÍN, F., *Decretum de presbyterorum ministerio et vita «Presbyterorum ordinis»*, Città del Vaticano 1996.

(5) Per una sintesi storica dell'evoluzione del sostentamento dei ministri nella Chiesa, cf. PALAZZINI, P., *La aequa remuneratio del clero*, in AA.VV., *Il sostentamento del clero. Nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Città del Vaticano 1993, p. 7-19.

(6) Can. 979: «§ 1. Pro clericis saecularibus titulus canonicus est titulus beneficii, eoque deficiente, patrimonii aut pensionis. § 2. Hic titulus debet esse et vere securus pro tota ordinati vita et vere sufficiens ad congruam eiusdem sustentationem, secundum normas ab Ordinariis pro diversis locorum et temporum necessitatibus et adiunctis dandas».

(7) Can. 981: «§ 1. Si ne unus quidem ex titulis de quibus in can. 979, § 1, praesto sit, suppleri potest titulo servitii dioecesis, et, in locis sacrae Congregationi de Prop. Fide subiectis, titulo missionis, ita tamen ut ordinandus, iureiurando interposito, se de-

Il legame fra titolo di ordinazione e ministero ordinato metteva in risalto, da una parte, la consapevolezza della Chiesa del comando paolino secondo cui «Dominus ordinavit his qui Evangelium annuntiant, de Evangelio vivere» (1 Cor 9,14), e dall'altra parte, l'obbligo del ministro di servire la Chiesa senza attendersi contropartita di sorta («non ministrari sed ministrare»). Nell'attuazione pratica poi, il sistema si rivelava spesso meno adeguato di quanto potrebbe sembrare in teoria, ma aveva il vantaggio di non fare neanche sospettare che la remunerazione ottenuta dal beneficio, dal patrimonio o dalla pensione potesse derivare dai servizi resi. Perché infatti questo è il punto controverso: il rapporto fra il servizio ministeriale alla comunità e la *congrua sustentatio*.

4. Il decreto del concilio Vaticano II sul ministero e la vita dei presbiteri, ricorda il principio generale secondo il quale «i presbiteri si dedicano pienamente al servizio di Dio nello svolgimento delle funzioni che sono state loro assegnate; è logico pertanto che siano equamente remunerati, dato che "l'operaio ha diritto alla sua paga" (Lc. 10, 7), e che "il Signore ha disposto che coloro i quali annunciano il vangelo vivano del vangelo" (1 Cor. 9, 14)»; ma supera la logica del titolo di ordinazione e stabilisce che l'obbligo remunerativo spetta principalmente ai fedeli: «i fedeli, cioè, sono da vero obbligo tenuti a procurare che non manchino ai presbiteri i mezzi per condurre una vita onesta e dignitosa» e, di conseguenza chiede una riforma del sistema beneficiale che metta «giuridicamente in primo piano l'ufficio ecclesiastico»<sup>(8)</sup>.

5. Sulla base delle prescrizioni conciliari, il Codice latino del 1983 abbandona totalmente il sistema beneficiale (tranne la previsione del can. 1272), afferma il diritto fondamentale dei chierici ad una remunerazione adeguata (can. 281) e stabilisce uno speciale istituto diocesano per provvedervi (can. 1274). A un livello più fondamentale, rivede anche il sistema di ascrizione degli ordinati sulla base dell'incardinazione (can. 265) e fa scomparire i titoli di ordinazione. Tutto ciò comporta uno sconvolgimento del sistema precedente, con sfaccettature canonistiche ed ecclesiasticistiche rilevanti<sup>(9)</sup>, che ha portato la dottrina a chiedersi per la natura del rapporto tra servizio ministeriale e remunerazione

---

voveat perpetuo dioecesis aut missionis servitio, sub Ordinarii loci pro tempore auctoritate».

<sup>(8)</sup> Decreto *Presbyterorum ordinis*, n. 20.

<sup>(9)</sup> Cf., ad esempio, con riferimento all'Italia, DALLA TORRE, G., *Il sostentamento del clero dal concordato lateranense agli accordi del 1984. I profili canonistici*, e FINOCCHIARO, F., *Dal concordato lateranense agli accordi del 15 novembre 1984. Profili ecclesiasticistici*, in AA.VV., *Il sostentamento del clero. Nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Città del Vaticano 1993, rispettivamente p. 163-181 e p. 183-189.

economica e che ha avuto anche implicanze pratiche, ultima quella che ha originato il decreto che commentiamo.

6. Le principali correnti dottrinali sul titolo da mettere alla base del sistema attuale di sostentamento del clero sono le seguenti:

— Si è affermata la sua natura lavoristica, alla stregua di una collaborazione coordinata (con il vescovo) e continuativa, quasi da libero professionista ma con un legame istituzionale che riporta il rapporto sugli schemi del contratto di lavoro, anche se non del lavoro dipendente<sup>(10)</sup>. Questa impostazione non regge il confronto con la realtà dei fatti e non è stata accolta nemmeno dalle autorità civili che hanno dovuto legiferare in materia<sup>(11)</sup>.

— Il rapporto è stato assimilato anche a quello che corre fra ente assistenziale e assistito, nell'ambito della previdenza sociale. Ma questa soluzione tecnica, che potrebbe offrire vantaggi di tipo pratico sia per l'organizzazione del servizio da rendere da parte del ministro, sia per l'ente deputato a sovvenire al suo sostentamento, rischia di nascondere la realtà sostanziale del ministero ordinato cattolico, che non si regge su schemi assistenzialistici<sup>(12)</sup>.

— Qualcuno ha definito il sostentamento dei chierici sul concetto dei diritti personali, non legati cioè alle attività svolte o ai risultati raggiunti ma alle condizioni soggettive, che si manifesterebbe da parte del chierico in un diritto di credito puro e da parte della Chiesa nell'obbligo

<sup>(10)</sup> Il decreto che commentiamo palesa che il titolo della remunerazione non può essere uno «stipend», vale a dire il diritto desunto da un rapporto di lavoro, nel senso in cui questa espressione viene adoperata abitualmente dalle legislazioni in materia, frutto di contrattazione sulla qualità e la quantità dei servizi resi (cf. n. 4.1. del decreto). E quindi non può poggiare sulla giustizia commutativa che misura la reciprocità e la proporzionalità di due obbligazioni correlate fra soggetti uguali, ma si avvicina di più alla giustizia distributiva, che fa riferimento a una ripartizione delle cariche sociali (cf. OTADUY, J. de, *Comentario can. 281*, in AA.VV. *Comentario exegetico al Código de derecho canónico*, II, Pamplona 1996, p. 354-355).

<sup>(11)</sup> Per il caso dell'Italia, «il legislatore statale ha voluto esplicitamente escludere una qualificazione in termini lavoristici del rapporto che unisce il sacerdote alla diocesi, precisando che ai soli fini fiscali la remunerazione è equiparata al reddito da lavoro dipendente (art. 25, comma 1 della L. 222/85)», FLORIS, P., *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli 1992, p. 131. Cf. anche LO CASTRO, G., *Prime controversie*, cit., p. 658-665.

<sup>(12)</sup> Cf. LO CASTRO, G., *Prime controversie*, cit., p. 668; SOLFERINO, A., *Il sostentamento dei sacerdoti tra esigenze canonistiche e prospettiva civilistica*, in «Il diritto ecclesiastico» 109 (1998) 110-114. Il sacerdote non è un disoccupato, un malato, un handicappato (può anche esserlo, ma non per il fatto di essere sacerdote), non vanta cioè un titolo giuridico per essere assistito; come l'Istituto per il sostentamento del clero non è concepito come ente assistenziale, anzi il legislatore stesso prevede esplicitamente altri modi per procurare l'assistenza sociale ai sacerdoti.

di sostentamento. Vi è chi ha poi riportato questa qualifica nell'ambito dei diritti di natura alimentare nati dai rapporti familiari<sup>(13)</sup>.

7. In ogni caso, il diritto fondamentale alla remunerazione riconosciuto ai chierici dal can. 281 (cf. n. 4.1 del decreto) poggia sul rapporto del tutto speciale che si instaura con l'incardinazione in una struttura ecclesiastica<sup>(14)</sup>. Esso non può dipendere né dai servizi resi da parte del chierico, né dalle possibilità economiche concrete dei fedeli (cf. n. 4.2. del decreto)<sup>(15)</sup>. E per quanto attiene al *quantum*, deve bastare a soddisfare i bisogni e le esigenze del ministro, ivi inclusi gli obblighi di assistenza ai familiari, la possibilità di retribuire chi lo assiste con il suo lavoro e di soccorrere personalmente in qualche modo i bisognosi, un periodo di ferie, ecc., come espressamente richiesto dal decreto conciliare *Presbyterorum ordinis*, n. 20. Nello stesso tempo deve essere evitato l'accumulo dei beni nelle mani dei sacerdoti o per accrescere le sostanze familiari (cf. PO 17). E i ministri, anche loro fedeli, devono essere di esempio a tutti gli altri fedeli nel sovvenire alle necessità della Chiesa (cf. PO 17 e can. 222)<sup>(16)</sup>. Tutte queste esigenze fanno sì che il rapporto di sostentamento fra la Chiesa e i suoi ministri non possa trovare paragone in altri ambiti. Perciò sembra giusto che chiunque venga a contatto con questo rapporto si rifaccia alle sue esigenze fondamentali e cerchi i parametri che lo reggono nell'ordinamento della Chiesa.

8. Rimane tuttavia la necessità di interrogarsi, da canonisti, sulle basi del rapporto oggetto di queste considerazioni e del decreto di congruenza fra legislazione particolare e norma codiciale che le ha suggerite. Interrogativo che potrebbe essere così riassunto: Quale è il fondamento del regime giuridico canonico del sostentamento del clero? Eliminata la possibilità di fondarlo su un rapporto di tipo lavorativo o assistenziale come si è visto prima, la soluzione di riportarlo al regime dei

<sup>(13)</sup> Cf. SOLFERINO, A., *Il sostentamento dei sacerdoti tra esigenze canonistiche e prospettiva civilistica*, in «Il diritto ecclesiastico» 109 (1998) 114-118; LO CASTRO, G., *Prime controversie*, cit., p. 669-672.

<sup>(14)</sup> «L'incardinazione in una determinata Chiesa particolare (cf. can. 265) costituisce un autentico vincolo giuridico (cf. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso nella cattedrale di Quito ai vescovi, ai sacerdoti, ai religiosi e ai seminaristi*, 29 gennaio 1995) che ha anche valore spirituale, giacché da essa scaturisce "il rapporto con il Vescovo nell'unico presbiterio, la condivisione della sollecitudine ecclesiale, la dedicazione alla cura evangelica del Popolo di Dio nelle concrete condizioni storiche e ambientali" (GIOVANNI PAOLO II, Esort. ap. post-sinodale *Pastores dabo vobis*, 31)» (CONGREGAZIONE PER IL CLERO, *Direttorio per il ministero e la vita dei presbiteri*, Città del Vaticano 1994, n. 26).

<sup>(15)</sup> Cf. NICORA, A., *Tratti caratteristici e motivi ispiratori del nuovo sistema di sostentamento del clero*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 2 (1989) 6-7.

<sup>(16)</sup> Per l'atteggiamento personale dei presbiteri nei confronti dei beni, cf. CONGREGAZIONE PER IL CLERO, *Direttorio per il ministero e la vita dei presbiteri*, cit., n. 67.

rapporti alimentari può fornire elementi utili per la difesa delle posizioni giuridiche implicate davanti a un giudice civile, ma non permette di trovare un fondamento solido per le stesse<sup>(17)</sup>. Dal can. 281 § 1 si evince che il titolo per la remunerazione è la dedicazione al ministero ecclesiastico<sup>(18)</sup> e, dunque, il fondamento è da cercarsi nel ministero stesso. Come scrive Otaduy, «el fundamento del derecho radica en la misma condición de ministro sagrado, aunque nace inmediatamente del vínculo de la incardinación»<sup>(19)</sup>. Il fondamento della remunerazione dei presbiteri sta dunque nel ministero presbiterale stesso, determinato qui e oggi dal vincolo di incardinazione e da altre circostanze che permettono di stabilire il *iustum* in ogni singolo caso (ufficio, effettiva dedicazione, obblighi familiari, ecc.).

9. La fondazione del diritto al sostentamento da parte dei presbiteri sul ministero stesso, sul servizio ministeriale dovuto, permette di capire la natura dell'obbligo della comunità, e dunque degli organi che la rappresentano, nei loro confronti. Da una parte, la comunità diocesana (il riferimento alla diocesi può rendere più chiaro il discorso) non è tenuta in giustizia a retribuire ogni singola attività del presbitero in suo favore, ma soltanto a procurargli una «remunerazione adeguata» per il ministero svolto<sup>(20)</sup>. In tal senso, il presbitero — anche egli parte della comunità cui serve — non ha diritto in senso proprio ad essere retribuito per ogni singolo atto del suo ministero. Allo stesso tempo, in quanto appartenente alla comunità, il presbitero è anche co-responsa-

(17) È palese che l'obbligazione alimentare trae origine da un rapporto previo che la giustifica e che per ragioni diverse colloca uno dei soggetti implicati in situazione di necessità: in se stessa, l'obbligazione in quanto tale, non può fondare alcun diritto; piuttosto è essa stessa attuazione di un rapporto giuridico pre-esistente e titolo delle concrete prestazioni sorte da quel rapporto in circostanze per qualche verso anomale. Nel caso dei sacerdoti, la remunerazione è un diritto a sé, non dipendente da peculiari situazioni soggettive che impediscano il normale funzionamento di altri rapporti.

(18) Il can. 1274 § 1 parla di «servizio a favore della diocesi». Per commenti a questo canone, cf. COMBALÍA, Z., *commento al can. 1274*, in AA.VV., *Comentario exegético al Código de derecho canónico*, IV/1, Pamplona 1996, p. 110-114; CORBELLINI, G., *Note sulla formazione del can. 1274 (e dei cann. 1275 e 1272) del «Codex iuris canonici»*, in «*Ius Ecclesiae*» 8 (1996) 465-507; DE PAOLIS, V., *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, p. 171-176; AZNAR GIL, F., *El fondo diocesano para la sustentación del clero (c. 1274 § 1)*, in «*Revista española de derecho canónico*» 48 (1991) 617-645.

(19) OTADUY, J. de, *Comentario can. 281*, in AA.VV., *Comentario exegético al Código de derecho canónico*, II, Pamplona 1996, p. 352.

(20) Per questo motivo, l'obbligo di sostentamento da parte della comunità non viene meno per l'impossibilità di servirla effettivamente da parte del presbitero. Anzi, in questi casi sorge anche l'obbligo di provvedere alle cure necessarie stabilito dal can. 281 § 2, concretizzato nella previsione del can. 1274 § 2.

bile del sostentamento degli altri ministri che la servono; in questo senso, la rinuncia agli emolumenti a lui dovuti per altre attività non può essere fatta pesare sulla comunità. La rinuncia è una scelta personale legittima, nella misura in cui è responsabilmente presa ed è assunta personalmente in tutte le sue conseguenze (cf. n. 4.4 del decreto).

10. Il decreto del Pontificio Consiglio per i testi legislativi prevede dunque in favore della congruenza fra la norma codiciale e quella statutaria del *Priests Remuneration Fund* che stabilisce di tenere conto dei pagamenti di pensioni che il presbitero può percepire al momento di calcolare l'integrazione della remunerazione da parte del *Fund* stesso. Ora, nelle sue conseguenze giuridiche, la dichiarazione di congruenza delle due norme presenta aspetti non risolti: se da una parte, da quanto finora detto, sembra logica conseguenza che gli introiti economici dei presbiteri siano tenuti presenti al momento di stabilire il *quantum* dell'integrazione da parte dell'istituto diocesano per il sostentamento del clero; dall'altra parte, però, la soluzione data a questa concreta fattispecie parrebbe contraria alla tradizione canonica che considerava le pensioni beni patrimoniali del presbitero, al punto che la « pensione sufficiente » poteva costituire titolo di ordinazione. Verrebbe da concludere quindi che con questo decreto, il Pontificio Consiglio per i testi legislativi abbia ufficializzato un'interpretazione più moderna del termine pensione, con due conseguenze pratiche: la considerazione della pensione come reddito della persona fisica; e il calcolo dell'adeguata remunerazione del clero sulla base dei redditi percepiti dai presbiteri da qualunque sorgente essi procedano.

11. Si pone infine la problematica sulla natura giuridica del decreto di congruenza pubblicato dal Pontificio Consiglio<sup>(21)</sup>. Nei confronti della conclusione del paragrafo precedente verrebbe da chiedersi se il decreto di congruenza, emanato da un organo che esprime l'interpretazione autentica della legge, preclude la possibilità di applicare la legge in altri modi legittimi, vale a dire, se il decreto tocca soltanto la legittimità della normativa sottoposta all'esame di congruenza — e se lo fa in generale o soltanto in questo caso concreto — o se costituisce interpretazione autentica della legge universale. Il testo della norma che stabilisce la competenza del Pontificio Consiglio non chiarisce la portata delle sue decisioni in materia<sup>(22)</sup>.

(21) Per alcuni cenni in proposito e riferimenti bibliografici, cf. il nostro *Sul giudizio di congruenza fra legislazione particolare e norma codiciale riguardante il tributo diocesano ordinario* in «Ius Ecclesiae» 13 (2001) 264-276.

(22) Art. 158 cost. ap. *Pastor bonus*: « A richiesta degli interessati, esso — il Pontificio Consiglio per i testi legislativi — decide se le leggi particolari ed i decreti generali, emanati da legislatori al di sotto della suprema Autorità, siano conformi alle leggi universali della Chiesa ».

Le due decisioni di congruenza pubblicate finora sono state date in forma di decreto, e neanche questa scelta formale aiuta al chiarimento. In effetti, vi sono nel Codice latino, almeno tre tipi diversi di decreti.

a) Gli atti che dichiarano la congruenza della legislazione inferiore con quella superiore potrebbero rientrare, almeno formalmente, nella definizione dei decreti generali del can. 29, e dunque essere «propriamente leggi», soprattutto se si considera che il Consiglio produce anche interpretazioni autentiche, partecipando in qualche modo nella potestà legislativa. Tuttavia, la qualifica come decreto generale appare piuttosto forzata.

b) Le decisioni del Consiglio potrebbero anche essere definite decreti singolari, secondo il concetto espresso dal can. 48, in quanto «atti amministrativi» che danno «una decisione per un caso particolare». Il problema in questa ipotesi è quello di fare rientrare nell'attività esecutiva una decisione presa «a richiesta degli interessati» (art. 158 PB) con due parti e un «giudice» terzo, molto simile dunque al modo di agire degli organi giudiziari. Inoltre, occorrerebbe anche vedere se il decreto potrà essere impugnato davanti alla Segnatura Apostolica. E poi, per quanto riguarda i suoi effetti, se si tratta di atto veramente singolare e costringe soltanto le parti in causa, oppure, riguardando la congruenza nella produzione legislativa, se non sia piuttosto obbligatoria per tutti coloro che sono sottomessi alla legge impugnata.

c) Infine, se si sottolinea l'apparenza giudiziaria del contenuto degli atti, si potrebbe arrivare alla conclusione che si tratti di decreti giudiziari appunto (cf. can. 1617) e che sostituiscano una sentenza. Certamente, questa possibilità implicherebbe riconoscere al Pontificio Consiglio, nell'attività di controllo della congruenza legislativa, una certa competenza giudiziaria del tipo proprio ai tribunali costituzionali, dove esistono<sup>(23)</sup>, con tutte le difficoltà dottrinali e di inquadramento classificatorio annesse.

Ad ogni modo, non può essere attribuito ai decreti di congruenza del Pontificio Consiglio per i testi legislativi valore di interpretazioni autentiche. Altrimenti, il decreto di congruenza avrebbe anche capacità innovativa dell'ordinamento legale e, nella concreta fattispecie che ci occupa, avrebbe di fatto determinato la legge universale nel senso di includere le pensioni, anche se di fatto non riscosse, nel conteggio della «retribuzione adeguata» del can. 281 § 1. Inoltre, il criterio per esaminare se si stia provvedendo al sostentamento del clero (can. 1274 § 1) sarebbe il reddito personale — totale, complessivo — di ciascun chierico, integrato da quanto ricevuto per pensioni e forse anche

---

(23) Cf. in questo senso l'autorevole HERRANZ, J., *L'interpretazione autentica: il Pontificio Consiglio per l'interpretazione dei Testi legislativi*, in AA.VV., *Il diritto della Chiesa. Interpretazione e prassi*, Città del Vaticano 1996, p. 72.

per altre eventuali risorse personali. Non sembra logico che tutti questi cambiamenti — o aggiunte — possano essere apportati alla legislazione universale mediante un decreto. Pare piuttosto che il decreto del Pontificio Consiglio risolva il caso concreto e fornisca soltanto un «precedente» per ulteriori determinazioni legali di ambito particolare.

*Jesús Miñambres*

## LEGISLAZIONE PARTICOLARE

### ITALIA

CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, CONSIGLIO EPISCOPALE PERMANENTE, **Indicazioni procedurali per il lavoro delle Commissioni episcopali**, 22-25 gennaio 2001 (*Notiziario CEI* (2001) 53-55) (\*)

Secondo lo *Statuto* della Conferenza Episcopale Italiana, le Commissioni Episcopali, nello svolgere i compiti «di studio, di proposta e di animazione» (art. 39, § 1) loro assegnati, seguono le indicazioni del Consiglio Episcopale Permanente (cfr. art. 39, §§ 2-3) e danno ad esso relazione (cfr. art. 42).

Il collegamento istituzionale delle Commissioni Episcopali con il Consiglio Episcopale Permanente comporta un adeguato metodo di lavoro, che viene precisato con le seguenti indicazioni.

1. — Le attività delle Commissioni Episcopali si inseriscono e si armonizzano nel complesso delle attività dell'Assemblea Generale, del Consiglio Permanente e della Presidenza, alle cui indicazioni deve essere data priorità (cfr. *Statuto*, art. 39, § 2).

---

(\*) A seguito della promulgazione dei nuovi Statuti e del nuovo Regolamento della Conferenza Episcopale Italiana (cfr. *Notiziario CEI* 8, 2000, pp. 255-318), il Consiglio Episcopale Permanente della CEI, nella seduta del 22-25 gennaio 2001, ha ritenuto opportuno approvare un testo con *Indicazioni procedurali per il lavoro delle Commissioni Episcopali*. Il documento sostituisce le *Indicazioni* precedentemente approvate dal Consiglio nel 1996, e ha lo scopo di presentare con qualche organicità l'insieme di norme procedurali direttamente attinenti al lavoro delle Commissioni disperse nell'ordinamento proprio della CEI. L'intento del Consiglio Episcopale Permanente, che secondo gli Statuti CEI è il referente immediato di queste Commissioni Episcopali, è quello di programmare e armonizzare l'operato dei diversi settori di lavoro, delineando ulteriormente i limiti delle rispettive responsabilità. Queste *Indicazioni* sono in larga misura presenti sia nel testo dello Statuto che in quello del Regolamento CEI vigenti, e si trovano in linea di continuità con il *motu proprio Apostolos Suos*, del 21 maggio 1998 (AAS 90 (1998) 641-658), e con la successiva Lettera Circolare della Congregazione per i Vescovi ai Presidenti delle Conferenze Episcopali del 13 maggio 1999 (AAS 91 (1999) 996-999), nn. 9-10 (N. della R.).

2. — Ogni Commissione Episcopale, a parte eventuali urgenze e interventi non antecedentemente programmabili, deve delineare una programmazione estesa a tutto l'arco del quinquennio, tenendo conto degli orientamenti pastorali decennali della C.E.I. (cfr. *Statuto*, art. 39, § 2). L'approvazione del piano di lavoro quinquennale spetta al Consiglio Episcopale Permanente (cfr. *Regolamento*, art. 116).

3. — È opportuno che le Commissioni Episcopali, riguardo alle tematiche di competenza comune, coordinino il loro lavoro, ricorrendo anche a riunioni congiunte (cfr. *Statuto*, art. 39, § 2).

Qualora due o più Commissioni Episcopali ritengano opportuna una riunione congiunta, la convocazione viene fatta dal Segretario Generale della C.E.I. d'intesa con i Presidenti delle medesime Commissioni (cfr. *Regolamento*, art. 119).

La Presidenza della C.E.I., per favorire il coordinamento e la collaborazione delle Commissioni Episcopali (cfr. *Statuto*, art. 28, lett. *f*), indice una riunione annuale dei Presidenti.

4. — Le Commissioni Episcopali presentano il programma di lavoro, di cui al n. 2, riferiscono sulle loro attività e successivamente sottopongono le conclusioni e le proposte al Consiglio Episcopale Permanente, informandone preventivamente la Presidenza della C.E.I. (cfr. *Statuto*, art. 23, lett. *q*); art. 39, § 2, lett. *b*), art. 42).

L'Assemblea Generale, il Consiglio Episcopale Permanente e la Presidenza possono dar mandato alle Commissioni Episcopali di studiare temi che hanno attinenza con la loro specifica competenza (cfr. *Statuto*, art. 23, lett. *q*); *Regolamento*, art. 21).

5. — I Vescovi membri delle Commissioni Episcopali, consapevoli che accettando l'incarico si sono impegnati a partecipare assiduamente, intervengano alle riunioni portando il loro prezioso e necessario contributo.

Le riunioni delle Commissioni Episcopali sono riservate ai soli Vescovi. Su invito del Presidente, possono partecipare alle riunioni, senza diritto di voto, anche gli esperti approvati dalla Presidenza su proposta della Commissione (cfr. *Statuto*, art. 41; *Regolamento*, art. 118). È bene che il ruolo degli esperti non sia stabile, ma essi vengano scelti in riferimento a specifici temi da trattare.

6. — Le riunioni delle Commissioni Episcopali siano programmate annualmente con largo anticipo, e possibilmente non si tengano a ridosso delle sessioni del Consiglio Episcopale Permanente, per offrire al Segretario Generale e ai collaboratori della Segreteria la possibilità di seguire i lavori.

7. — Le Commissioni Episcopali, per il sostegno e il coordinamento della loro attività, fanno riferimento al Segretario Generale della C.E.I. e ricorrono agli Uffici della Segreteria Generale, da cui ricevono un servizio di supporto secondo le specifiche competenze (cfr. *Statuto*, ali. 3 1, c; *Regolamento*, artt. 89 e 117).

8. — La produzione dei documenti da parte delle Commissioni Episcopali è disciplinata nel modo seguente (cfr. *Statuto*, art. 39, § 3):

a) i documenti devono essere attinenti all'ambito di competenza della Commissione e rispondere a comprovate esigenze pastorali;

b) ogni documento deve essere presentato all'esame del Consiglio Episcopale Permanente non solo in prossimità della pubblicazione, ma già nella fase progettuale e preparatoria, in modo da poter accogliere istanze, suggerimenti, indicazioni; il testo finale per essere pubblicato deve aver ricevuto l'approvazione dello stesso Consiglio;

c) per ogni tema da proporre alla comunità ecclesiale, occorre individuare la tipologia più opportuna dello scritto (ad es. Nota pastorale, Lettera, Dichiarazione) e il titolare più appropriato di essa (Assemblea Generale, Consiglio Episcopale Permanente, Commissione Episcopale);

d) considerando che i media di solito attribuiscono la paternità del testo all'Episcopato italiano indistintamente, occorre precisare accuratamente, in sede di presentazione, l'autorevolezza, i destinatari, le finalità di ogni documento, evitando di enfaticizzare il valore, quando esso non proviene da istanze pienamente rappresentative dell'intero Episcopato;

e) riguardo ai documenti di maggior rilievo emanati dall'Assemblea Generale e dal Consiglio Episcopale Permanente, si provvederà, dopo un congruo periodo di tempo, da parte degli Uffici, delle Commissioni e degli Organismi più direttamente interessati a promuovere un'accurata verifica della loro incidenza pastorale.

9. — I Presidenti delle Commissioni Episcopali possono rilasciare interviste e dichiarazioni, mentre le conferenze e i comunicati stampa spettano alla Presidenza e alla Segreteria Generale della C.E.I., con la cooperazione dell'Ufficio Nazionale per le comunicazioni sociali.

10. — Le relazioni con i Dicasteri della Santa Sede sono tenute direttamente dalla Presidenza della C.E.I., la quale però può chiedere opportuni pareri alle Commissioni Episcopali attraverso la Segreteria Generale.

## FEDERAZIONE RUSSA

CONFERENZA EPISCOPALE DELLA FEDERAZIONE RUSSA, **Statuto della Conferenza episcopale della Federazione Russa e Decreto di erezione e di *recognitio* degli Statuti da parte della Congregazione per i vescovi**, 2 marzo 1999 (\*)

### DECRETUM

Russicae Foederationis Sacrorum Antistites, ad bonum animarum per idoneos modos provehendum, ab Apostolica Sede postulaverunt ut Conferentia Episcoporum Russicae Foederationis erecta foret atque ipsius statuta, quae ad normam iuris confecta sunt, rite recognoscerentur.

Quapropter Summus Pontifex IOANNES PAULUS, Divina Providentia PP. II, audita Secretaria Status, de consilio Congregationis pro Episcopis, in Audentia diei 2 Ianuarii 1999, Conferentiae Episcoporum Russicae Foederationis erectionem approbavit.

Congregatio pro Episcopis, vi facultatum sibi tributarum et collatis consiliis cum Secretaria Status et Pontificio Consilio de Legum Textibus Interpretandis, normas statutorum praefatae Conferentiae Episcoporum, prout in adnexo exemplari continentur, iuri canonico universali accommodatas repperit et ad triennium, experimenti causa, rata habuit. Quapropter eadem normae, modis ac temporibus ab ipsa Conferentia determinatis, promulgari poterunt.

Datum Romae, ex Aedibus Congregationis pro Episcopis, die 2 mensis Martii anno 1999.

Prot. n. 887/98.

### STATUTO DELLA CONFERENZA DEI VESCOVI CATTOLICI DELLA FEDERAZIONE RUSSA

#### *Introduzione.*

Seguendo l'insegnamento del nostro Signore Gesù Cristo e la tradizione della Chiesa, il Concilio Vaticano II insegna che « come per de-

---

(\*) Vedi nota di F. FABENE, *I nuovi statuti delle Conferenze episcopali: linee portanti*, alla fine del testo dello statuto della Conferenza episcopale lituana.

creto del Signore san Pietro e gli altri apostoli compongono un unico collegio apostolico, così il Romano Pontefice, successore di Pietro e i vescovi, successori degli apostoli, sono legati tra di loro» (LG 22). Uniti tra loro e con il Romano Pontefice da legami di unità della fede, dell'amore e della pace, i Vescovi devono incontrarsi per esaminare insieme le questioni principali della vita e dell'attività della Chiesa, e le loro decisioni esprimono il carattere collegiale e la natura dell'ordine episcopale (cfr. LG 23). A questo riguardo il Concilio sottolinea che i vescovi non possono adempiere adeguatamente e fruttuosamente al proprio servizio se non collaboreranno strettamente e in armonia tra di loro, e dispongono la formazione della Conferenze Episcopali (cfr. CD 37), ciò che in seguito ha trovato conferma nel Codice di Diritto Canonico (cfr. CJC, can. 447) e nel Magistero della Chiesa, particolarmente nella Lettera Apostolica del Papa Giovanni Paolo II «Apostolos suos» sulla natura teologica e giuridica delle Conferenze episcopali.

## 1. *Definizione.*

1.1. La Conferenza dei Vescovi Cattolici della Federazione Russa [CVC FR], istituzione permanente eretta dalla Sede Apostolica, è l'assemblea dei Vescovi della Federazione Russa, i quali, secondo le norme del Diritto Canonico e la dottrina della Chiesa, esercitano congiuntamente alcune funzioni pastorali nei confronti dei fedeli di questo paese, al fine di incrementare il bene che la Chiesa offre agli uomini attraverso diverse forme e modalità di apostolato, da adattarsi alle circostanze del tempo e del luogo (cfr. CJC, can. 447 e can. 449 par. 1).

1.2. La CVC FR, secondo le norme del Diritto Canonico, usufruisce dello status di persona giuridica (cfr. CJC, cn. 499, par. 2).

1.3. La CVC FR ha sede a Mosca.

## 2. *Gli scopi.*

La CVC FR persegue i seguenti scopi (cfr. CJC, can. 447; Lett. ap. «Apostolos suos», 12, 15):

2.1. la manifestazione dello spirito collegiale (*affectus collegialis*) dei vescovi della Federazione Russa, in unione con il Sommo Pontefice e con il collegio dei vescovi del mondo intero, anzitutto con i confratelli della Conferenza;

2.2. l'aiuto aisingoli vescovi nell'adempire alla loro attività pastorale;

2.3. l'elaborazione di proposte per l'attività pastorale della Chiesa Cattolica sul territorio della Federazione Russa, anzitutto nelle questioni dell'evangelizzazione, della catechesi e della santificazione del popolo di Dio;

2.4. l'approvazione, secondo le tradizioni spirituali e storiche dei popoli della Federazione Russa, dei principi di disciplina ecclesiale e delle norme di attività pastorale;

2.5. l'adempimento degli obblighi secondo le competenze previste dal Diritto Canonico;

2.6. il mantenimento delle relazioni con la Sede Apostolica e con le Conferenze Episcopali degli altri paesi;

2.7. lo sviluppo delle relazioni ecumeniche e interconfessionali;

2.8. lo stabilimento e lo sviluppo di relazioni adeguate con le autorità statali, rispettando le competenze della Sede Apostolica;

2.9. la realizzazione di ulteriori compiti affidati alla Conferenza della Sede Apostolica.

### 3. *Membri.*

3.1. Membri di diritto della CVC FR sono (cfr. CJC, can. 450 par. 1; Lett. Ap. «Apostolos suos», 17):

3.1.1. i vescovi diocesani e quelli che nel diritto sono a loro equiparati;

3.1.2. i vescovi coadiutori;

3.1.3. i vescovi ausiliari e gli altri vescovi titolari, che svolgano funzioni particolari sul territorio della Federazione Russa, a loro affidate dalla Sede Apostolica o dalla CVC FR.

### 4. *Struttura.*

La struttura della CVC FR è composta da:

4.1 l'Assemblea plenaria;

4.2 il Presidente;

4.3 il Segretariato generale;

4.4 i Consigli;

4.5 il Consiglio economico.

### 5. *L'Assemblea plenaria.*

#### 5.1. *Norme generali.*

5.1.1. L'Assemblea plenaria è l'organo supremo della CVC FR. L'Assemblea plenaria è convocata e diretta dal Presidente della CVC FR, e qualora esso sia legittimamente impedito dal vice-Presidente (cfr. CJC, can. 452 par. 2).

5.1.2. Le sedute dell'Assemblea plenaria devono essere tenute almeno due volte all'anno. Esse possono essere convocate anche in caso di circostanze particolari su richiesta di due terzi dei membri aventi diritto di voto deliberativo (cfr. CJC, can. 453).

5.1.3. Ad ogni sessione dell'Assemblea plenaria viene redatto un verbale, autenticato dalla firma del Segretario generale.

5.1.4. L'informazione circa la riunione dell'Assemblea plenaria viene rilasciata tramite il Segretario generale dal Presidente (vice-Presidente) o, per suo incarico, dallo stesso Segretario generale.

### *5.2. Partecipanti all'Assemblea plenaria.*

5.2.1. Tutti i membri della CVC FR, incluso il Segretario generale, partecipano all'Assemblea plenaria.

5.2.2. Il legato del Romano Pontefice di norma non è membro della CVC FR (cfr. CJC, can. 450 par. 2), tuttavia egli deve essere invitato alle Assemblee plenarie, affinché con la sua presenza e consiglio assicurino uno stretto rapporto con la Sede Apostolica.

5.2.3. I vescovi a riposo possono essere invitati sia alle sedute plenarie che a quelle straordinarie, ma soltanto con diritto di voto consultivo (cfr. Lett. Ap. «Apostolos suos», 17).

5.2.4. Per decisione dell'Assemblea plenaria alle riunioni della stessa possono essere invitati sacerdoti, diaconi, membri degli Istituti di vita consacrata e laici. Tuttavia essi assistono solo alla discussione di quegli argomenti per i quali sono stati invitati.

5.2.5. Il diritto di voto deliberativo all'Assemblea plenaria appartiene ai vescovi diocesani e quelli che nel diritto sono a loro equiparati, ai vescovi coadiutori e ai vescovi ausiliari e agli altri vescovi titolari, che svolgano funzioni particolari sul territorio della Federazione Russa, a loro affidate dalla Sede Apostolica o dalla CVC FR (cfr. CJC, can. 454; Lett. Ap. «Apostolos suos», 17).

5.2.6. Il diritto di voto deliberativo circa l'approvazione o le modifiche dello Statuto della CVC FR appartiene ai vescovi diocesani, a quelli che nel diritto che nel diritto sono a loro equiparati e ai vescovi coadiutori (cfr. CJC, can. 454).

### *5.3. Competenze dell'Assemblea plenaria.*

5.3.1. Prepara lo statuto.

5.3.2. Emette decreti generali nei casi previsti dal diritto universale, o qualora abbia ricevuto apposito mandato dalla Sede Apostolica (cfr. CJC, can. 455 par. 1).

5.3.3. Delibera ed emette documenti secondo le competenze di diritto.

5.3.4. Emette documenti riflettenti le posizioni della CVC FR.

5.3.5. Elegge il Presidente della CVC FR e il suo Vice.

5.3.6. Elegge il Segretario generale della CVC FR.

5.3.7. Fonda i Consigli in modo permanente o temporaneo, determina le linee direttive della loro attività e nomina i loro presidenti e i membri per un periodo determinato.

5.3.8. Stabilisce un Consiglio o delega alcune persone per le trattative con le autorità statali, fatte salve le competenze della Sede Apostolica.

5.3.9. Espleta le funzioni che l'Assemblea plenaria ha riservato a sé.

5.3.10. L'Assemblea plenaria ha il diritto esclusivo di fornire dichiarazioni o raccomandazioni a nome della Chiesa Cattolica nella Federazione Russa.

#### 5.4. *Ordine del giorno.*

5.4.1. L'ordine del giorno viene preparato dal Presidente, tenendo conto delle proposte dei membri della CVC FR, che vengono da loro presentate al Segretariato. Il medesimo ordine viene osservato qualora le proposte venissero da altre istituzioni ecclesiastiche. In caso di rifiuto di esame delle proposte da parte del Segretario generale ci si potrà appellare all'Assemblea plenaria.

5.4.2. L'ordine del giorno preparato dal Presidente viene presentato ai Vescovi e al Legato del Romano Pontefice, che potrà proporre anche altre questioni.

5.4.3. Il programma dell'Assemblea plenaria dovrà essere presentato ai membri della CVC FR non più tardi di 10 giorni dalla riunione della stessa.

#### 5.5. *Approvazione delle delibere.*

5.5.1. L'Assemblea plenaria ha il diritto di prendere decisioni, se in essa sono presenti non meno dei due terzi dei membri della CVC FR.

5.5.2. La votazione si svolge secondo le norme del Codice del Diritto Canonico (cfr. CJC, can. 119, 2° e 3°).

5.5.3. La votazione si svolge apertamente; si vota segretamente sulle questioni di carattere personale e in caso che venga deciso a maggioranza dai membri della CVC FR presenti alla riunione.

5.5.4. Per l'approvazione e le modifiche dei decreti generali le delibere vengono prese con la maggioranza dei due terzi dei membri della CVC FR con diritto di voto deliberativo (cfr. CJC, can. 455, par. 2).

5.5.5. Altre decisioni vengono prese dalla maggioranza semplice dei votanti, a condizione della presenza della maggioranza dei membri della CVC FR e rispettando le disposizioni del can. 119.

5.5.6. I decreti generali acquistano forza vincolante solo quando, dopo essere stati approvati dalla Sede Apostolica, essi vengono promulgati e sarà stabilito il termine della loro entrata in vigore secondo l'ordine definito dalla CVC FR (cfr. CJC, can. 455, par. 2 e 3).

5.5.7. Altre deliberazioni della CVC FR, giuridicamente non aventi forza vincolante, non sono obbligatorie per i vescovi membri della Conferenza, in quanto vige la potestà ordinaria, propria e immediata di ogni vescovo diocesano sulla propria diocesi (cfr. CJC, can. 381 par. 1; Lett. Ap. «Apostolos suos», 19), «e né la Conferenza, né il suo Presidente hanno il diritto di agire a nome di tutti i Vescovi, se tutti i Vescovi e

ciascuno di loro individualmente non abbiano dato il proprio consenso » (CJC, can. 455 par. 4; Lett. Ap. «Apostolos suos», 20). Quindi essi possono agire secondo il proprio giudizio, soprattutto qualora sussistano forti motivazioni per agire in tal senso. Tuttavia, ascoltando la voce della coscienza di fronte a Dio e alla Chiesa, come anche in favore dell'unità e della carità verso i confratelli, sarà assai utile riconoscere tali deliberazioni e attenersi pubblicamente al pensiero comune.

5.5.8. Affinché le dichiarazioni dottrinali della CVC FR possano essere considerate di Magistero autentico della Chiesa, esse dovranno essere approvate all'unanimità da tutti i membri vescovi della Conferenza, oppure, nel caso della loro approvazione durante l'Assemblea plenaria, almeno dai due terzi dei membri vescovi con diritto di voto deliberativo, ed essere approvate dalla Sede Apostolica (cfr. *Apostolos suos*, *Normae de episcoporum Conferentiis completive* [Normae], art. 1).

5.5.9. Soltanto l'Assemblea plenaria ha il diritto di emettere atti di Magistero autentico e la CVC FR non può cederlo ad alcun Consiglio (cfr. Lett. Ap. «Apostolos suos», Normae, art. 2).

5.5.10. Ogni volta che la CVC FR approva delibere straordinarie, emette dichiarazioni pubbliche di particolare importanza o esprime la sua posizione al di fuori dell'Assemblea plenaria è indispensabile informare la Sede Apostolica e consultarsi con essa.

## 6. *Presidente e Vice Presidente.*

6.1. Il Presidente della CVC FR viene eletto dall'Assemblea plenaria tra i vescovi diocesani (cfr. CJC, can. 452 par. 1; AAS, LXXXI, 1989, pag. 388; Lett. Ap. «Apostolos suos», 17) per un periodo di tre anni. Egli può rivestire tale incarico per non più di due mandati consecutivi.

6.2. Il mandato del Presidente si conclude:

6.2.1. per scadenza del periodo dall'elezione;

6.2.2. per decisione dell'Assemblea plenaria, presa dai due terzi dei votanti fra i membri della CVC FR con diritto di voto;

6.2.3. per termine dello stato di membro della CVC FR;

6.2.4. per rinuncia scritta, accettata nell'Assemblea plenaria dai due terzi dei membri della CVC FR con diritto di voto.

6.3. Il Presidente della CVC FR informa la Sede Apostolica dell'attività della CVC FR attraverso il Legato del Romano Pontefice.

6.4. Il Vice Presidente della CVC FR viene eletto dall'Assemblea plenaria tra i vescovi diocesani (cfr. CJC, can. 452 par. 1; AAS, LXXXI, 1989, pag. 388; Lett. Ap. «Apostolos suos», 17) per un periodo di tre anni.

6.5. La conclusione del mandato del Vice presidente avviene nello stesso modo di quello del Presidente.

6.6. In caso di legittimo impedimento del Presidente della CVC FR, la sua funzione viene svolta dal Vice Presidente (cfr. CJC, can. 451 par. 1).

## 7. *Segretariato generale.*

7.1. Il Segretariato generale è l'organo esecutivo della CVC FR.

7.2. Il Segretariato generale è diretto dal Segretario generale, da eleggersi nell'Assemblea plenaria per un periodo di tre anni con possibilità di essere rieletto.

7.3. Il Segretario generale viene eletto tra i vescovi membri della CVC FR o tra i presbiteri che lavorano nella Federazione Russa (cfr. CJC, can. 119, 1° e AAS, LXXXI, 1989, pag. 388).

7.4. Il mandato del Segretario generale termina nello stesso modo di quello del Presidente della CVC FR (cfr. punto 6.2. del presente Statuto).

7.5. Funzioni del Segretario generale:

7.5.1. redige il verbale dei lavori e delle decisioni dell'Assemblea plenaria, come anche gli altri documenti, secondo gli incarichi affidati dal Presidente della CVC FR (cfr. CJC, can. 458 par. 1);

7.5.2. informa, secondo le decisioni dell'Assemblea plenaria, le altre Conferenze episcopali, soprattutto quelle confinanti, circa l'attività e i documenti della CVC FR (cfr. CJC, can. 458 par. 2);

7.5.3. tiene la corrispondenza della CVC FR, si occupa della redazione e se necessario della pubblicazione dei suoi documenti, delle delibere ecc., tiene i rapporti con i mezzi d'informazione;

7.5.4. è permanentemente delegato dalla CVC FR per i contatti con le autorità statali nell'ambito delle relazioni tra Chiesa e Stato, fatte salve le competenze della Sede Apostolica e previa consultazione con il Presidente della CVC FR.

## 8. *Consigli.*

8.1. Allo scopo di aiutare il lavoro della CVC FR, la realizzazione delle sue decisioni, come pure il coordinamento e la realizzazione dei programmi pastorali e di altro genere, l'Assemblea plenaria può formare, in modo permanente o temporaneo, corrispondenti Consigli.

8.2. Ogni Consiglio è presieduto da un vescovo eletto dall'Assemblea plenaria della CVC FR per un periodo di cinque anni. Egli può svolgere la sua funzione per non più di due mandati consecutivi.

8.3. Su proposta degli altri vescovi diocesani, il direttore del Consiglio propone i membri, scelti tra i sacerdoti che lavorano sul territorio della FR, nella quantità necessaria al suo funzionamento regolare. La sua composizione viene approvata dall'Assemblea plenaria per cinque anni. Essi possono svolgere la loro funzione per non più di due mandati consecutivi.

8.4. I Consigli lavorano secondo le direttive dell'Assemblea plenaria; il loro lavoro è organizzato dai presidenti, che sono tenuti annualmente e presentare all'Assemblea plenaria il resoconto dell'attività.

## LITUANIA

CONFERENZA EPISCOPALE DELLA LITUANIA, **Statuto della Conferenza episcopale della Lituania e Decreto di *recognitio* degli Statuti da parte della Congregazione per i vescovi**, 31 maggio 2001 (\*)

### DECRETUM

Ex.mus P.D. Sigitas Tmkevičius, Conferentiae Episcoporum Lituaniae Praeses, ipsius Conferentiae nomine, ab Apostolica Sede postulavit ut Episcopalis Coetus statuta, die 19 Novembris 1996 approbata, a conventu plenario ipsius Conferentiae, iuxta normas Litterae Apostolicae «Apostolos suos» motu proprio datae, revisa, rite recognoscerentur.

Congregatio pro Episcopis, vi facultatum sibi tributarum a Summo Pontifice Ioanne Paulo, Divina Providentia PP II, auditis Secretaria Status atque Pontificio Consilio de Legum Textibus, normas statutorum Conferentiae Episcoporum Lituaniae, prout in adnexo exemplari continentur, iuri canonico universali accommodatas repperit et ratas habuit.

Quapropter, eadem normae, modis ac temporibus a memorata Conferentia statutis, promulgari poterunt.

Contrariis quibusvis minime obstantibus.

Datum Romae ex Aedibus Congregationis pro Episcopis die, 31 mensis Maii anno 2001.

Prot. n. 1329/67.

## STATUTA CONFERENTIAE EPISCOPORUM LITUANIAE

### Caput I

#### COMPOSITIO ET PARTES CONFERENTIAE

ART. 1. — Conferentia Episcoporum Catholicorum Lituaniae est coetus Episcoporum Ecclesiae Latinae praedictae nationis iuxta normam

---

(\*) Vedi nota di F. FABENE, *I nuovi statuti delle Conferenze episcopali: linee portanti*, alla fine del documento.

### 9. *Questioni economiche.*

9.1. Le questioni economiche della CVC FR vengono affrontate dal Consiglio Economico, che viene eletto dall'Assemblea plenaria per un periodo di tre anni.

9.2. Il Consiglio economico è composto da un vescovo, che è tenuto a rendere conto all'Assemblea plenaria, in qualità di presidente, dall'economista e da un collaboratore di una delle Curie diocesane.

9.3. L'economista amministra i beni della CVC FR sotto la guida del presidente del Consiglio economico.

9.4. Allo scopo di assicurare il funzionamento della CVC FR il Consiglio economico prepara il bilancio preventivo annuale e lo sottopone all'approvazione dell'Assemblea plenaria.

9.5. I fondi della CVC FR sono formati dalle quote di ogni Amministrazione Apostolica (diocesi) e delle sue regioni autonome, come anche da altri eventuali contributi.

9.6. Il Consiglio economico presenta annualmente il bilancio consuntivo dell'attività finanziaria e della situazione materiale della CVC FR all'approvazione dell'Assemblea plenaria.

### 10. *Disposizioni conclusive.*

10.1. Prima di emettere delibere riguardanti gli Istituti di Vita Consacrata o le Società di Vita Apostolica, la CVC FR si consulta con i rispettivi superiori.

10.2. L'attuale Statuto della CVC FR è sottoposto all'approvazione della Sede Apostolica e non può essere modificato senza il suo consenso.

*Arcivescovo Tadeusz Kondrusiewicz*

*Presidente della Conferenza dei Vescovi Cattolici  
della Federazione Russa*

Mosca, 10 febbraio 1999

iuris canonici universalis erectus ad quaedam munera pastoralia coniunctim investiganda, tractanda et exercenda, necnon ad navitatem ecclesiam apte coordinandam (cfr. can. 447).

ART. 2. — § 1. Membra Conferentiae ipso iure sunt:

a) Cunctarum dioecesium Lituaniae Episcopi dioecesani eis in iure aequiparati;

b) Episcopi coadiutores;

c) Episcopi auxiliares et alii Episcopi titulares qui peculiari munere, sibi a Sancta Sede vel a Conferentia demandato, in territorio Lituaniae funguntur (cfr. can. 450, § 1).

§ 2. Episcopi emeriti, quamvis membra Conferentiae non sint, in conventibus suffragio consultivo gaudent. Possunt quoque participare in rebus agendis commissionum, comitatum et consiliorum.

ART. 3. — Organa Conferentiae sunt: Conventus Plenarius, Consilium permanens, Commissiones episcopales, Consilia et Comitatus atque Secretariatibus.

## Caput II

### CONVENTUS PLENARIUS

ART. 4. — § 1. Plenarii Conventus participes sunt omnes qui in art. 2, recensentur. Suffragium autem deliberativum eis solis, de quibus in art. 2, § 1, competit firmo praescripto art. 16 et 34, § 2.

§ 2. Conventum plenarium ipse Praeses convocat atque moderatur.

ART. 5. — Conventus plenarii quotannis saltem bis habeantur et quidem statutis temporibus. Etiam modo extraordinario convocari possunt iudicio Consilii permanentis vel tertia saltem parte membrorum postulante.

ART. 6. — Plenariis Conventibus interesse debent omnes, qui de iure ad Conferentiam pertinent. Si quis iusto impedimento detentus interesse nequeat, substitui potest ab alio Episcopo, membro Conferentiae, attamen solummodo ad referendam opinionem delegantis. Si membra Conferentiae non possunt in persona participare Conventum plenarium, ius ipsis conceditur votum vel opinionem propriam de quaestionibus tractandis declarare in scriptis.

ART. 7. — Agendarum rerum libellus propositionibus membrorum prae oculis habitis, a Praeside conficitur qui, antequam Episcopis exhibeatur, mittatur ad Summi Pontificis Legatum, qui alia quoque argumenta proponere potest.

ART. 8. — Quo arctior in dies Episcopalis Conferentiae coniunctio cum Sancta Sede evadat, Summi Pontificis Legatus ad sessiones cuiusli-

bet Conventus plenarii invitetur. Ipsi fas erit agendarum rerum libellum commentare.

ART. 9. — § 1. Conventus plenarii est, in causis in quibus ius universale aut peculiare Sanctae Sedis mandatum id possibile reddiderit:

*a)* declarationes doctrinales proclamare (cfr. MP *Apostolos suos* art. 1);

*b)* decreta generalia (cfr. can. 455, § 1) atque;

*c)* decreta pro singulis casibus ferre.

§ 2. Conventui plenario competit:

*a)* Praesidem et pro-Praesidem ex Episcopis dioecesanis pro triennio eligere;

*b)* Secretarium generalem est pro triennio eligere. Secretarius generalis eligi potest etiam a sacerdotibus, qui Episcopi dignitate non gaudent. Quo in casu ad praecipuas quaestiones deliberandas, quando agitur de electione et nominatione episcoporum vel de rebus sub secreto pontificio tractandis ad munus Secretarii quoque unus de Episcopis deligatur;

*c)* Constituere commissiones episcopales, comitatus et consilia eorumque praesides et membra pro triennio designare;

*d)* Ordinationes Conferentiae edere;

*e)* Varia organa centralia ad Conferentiae auxilium ferendum constituere;

*f)* Varia negotia ad Conferentiam spectantia gerere quae ipse Conventus plenarius sibi reservaverit.

§ 3. Conventui plenario reservatur decisionem ferre de emissionem declarationum et commendationum.

ART. 10. — Congruus numerus exemplarium libelli actorum, a plenario Conventu approbati, pari modo per Summi Pontificis Legatum ad Sanctam Sedem transmitti debet.

### Caput III

#### DELIBERATIONES ET SUFFRAGIA

ART. 11. — Conventus plenarius non est decisione ferendi capax, nisi praesentibus duabus saltem ex tribus partibus membrorum Conferentiae.

ART. 12. — Suffragia feruntur ad normam Codicis Iuris Canonici.

ART. 13. — Electiones ad varia munera Conferentiae fiunt suffragiis secretis.

ART. 14. — Quicumque eidem officio iterum eligi potest.

ART. 15. — § 1. In decretis generalibus et Statutis Conferentiae conficiendis atque mutandis, decisiones feruntur per duas saltem ex tribus partibus suffragiorum omnium, qui ius suffragii habent.

§ 2. In suffragio ferendo de decretis generalibus voto deliberativo gaudent personae indicatae in articulo 2 § 1, ad normam Statutorum. Attamen deliberando de certis Statutis Conferentiae Episcopi dioecesanii atque personae, quae in iure ipsis aequiparantur.

§ 3. In aliis negotiis ad decisionem non requiritur nisi suffragium partis absolute maioris omnium membrorum.

ART. 16. — Ut doctrinales Conferentiae Episcopalis declarationes magisterium sint authenticum et eae ipsius Conferentiae nomine evulgentur, oportet ut ab omnibus Episcopis Conferentiae membris comprobentur, vel postquam eas in plenario conventu duae saltem partes Episcoporum qui ad Conferentiam pertinent ipsisque suffragio deliberativo fruuntur comprobaverunt, ab Apostolica Sede recognoscantur (cfr. MP *Apostolos suos* art. 1).

ART. 17. — Decreta generalia vim obligandi non obtinent nisi, a Sancta Sede recognita, legitime promulgata fuerint modo ac tempore ab ipsa Conferentia determinandis.

ART. 18. — § 1. Decreta generalia, a Conferentia legitime lata et a Sancta Sede recognita, fidei obsequio Episcopus accipit et executioni mandat.

§ 2. Ceteras decisiones ad normas Conferentiae, vim iuridice obligandi non habentes, Episcopus nomine proprio et auctoritate propria in sua dioecesi ipse promulgat.

ART. 19. — Quoties ab Episcopatu extraordinariae decisiones aut publicae urgentesque declarationes seu sententiae, extra plenarium Conventum proferendae sunt, Sancta Sede certior fiat et consulatur.

#### Caput IV

##### CONSILIUM PERMANENS

ART. 20. — Consilium permanens constat e tribus membris: Praeside, Pro-Praeside et uno Episcopo ad hoc munus a Conventu plenario ad triennium electo.

ART. 21. — Consilii permanentis est curare de apta praeparatione quaestionum in Conventu plenario tractandarum, de executione decisionum eiusdem Conventus et alia negotia peragere, quae ipsi a Conventu plenario committuntur (cfr. can. 457).

ART. 22. — Consilium permanens a Praeside convocatur iustis causis id postulantiibus.

ART. 23. — In casu quando Praeses vel Pro-Praeses Conferentiae amittunt sibi concredita munera Episcopi dioecesani eo ipso dimittuntur a muneribus Praesidis vel Pro-Praesidis a die quando publice notum fit de eorum renuntiatione deque acceptatione a Summo Pontifice.

## Caput V

### COMMISSIONES EPISCOPALES, COMITATUS ET CONSILIA

ART. 24. — Commissiones episcopales congruo constituentur numero, quae peculiaribus negotiis praeficiantur et quaestiones ad eadem pertinentes in Conventu plenario tractandas parent (cfr. can. 451).

ART. 25. — Praesides singularum Commissionum Conferentia ex propriis membris eligit ad triennium. Alia membra, proponente Praeside Commissionis ad triennium nominantur a sessione plenaria.

ART. 26. — Conferentia Episcoporum Lituaniae sequentibus Commissionibus episcopalibus constat: commissio catholicae institutionis, commissio pro mediis communicationis socialis, commissio pro rebus liturgicis, commissio pro religiosis. Hae commissiones rebus sibi iuvandis alios magis experientia peritos adhibere possunt.

ART. 27. — Aliis in campis creantur consilia et comitatus, quibus praest ad triennium electus episcopus. Alia membra e gremio sacerdotum vel laicorum sibi adoptat praeses consilii vel comitatus. Electi candidati ad approbationem proponantur sessioni plenariae. Supradicta organa non nisi iure consultivo gaudent.

ART. 28. — Commissiones agunt iuxta mandatum a Conferentia receptum. De rebus peractis relationem Conventui plenario exhibere tenentur.

## Caput VI

### SECRETARIATUS

ART. 29. — Secretariatus Conferentiae Episcoporum inservit in omnibus quae ad eandem spectant.

ART. 30. — Secretarius generalis Conferentiae Episcoporum officium Secretariatus regit atque archivum ipsius Conferentiae custodit.

ART. 31. — Secretarii generalis est de rebus in Conventu plenario peractis et de decretis ibidem latis, necnon de rebus a Consilio perma-

nenti gestis, relationem cum omnibus membris Conferentiae communicare, aliis scriptis conficiendis, communicandis et si casus fert etiam publicandis, providere, sub directione Praesidis relationes cum aliis Conferentiis Episcoporum fovere (cfr. Can. 458).

## Caput VII NORMAE VARIAE

ART. 32. — Episcoporum Conferentiae reditus, rite administrandi, proveniunt ex tributis a singulis dioecesibus solvendis atque ex aliis emolumentis forte acceptis.

ART. 33. — Ante decisiones ferendas de negotiis, quae etiam Instituta vitae consecratae aut Societates vitae apostolicae tangunt, Conferentia eorum Superiores quoque consultat.

ART. 34. — § 1. Haec Conferentiae Episcoporum Lituaniae Statuta, a Sancta Sede recognita, absque eiusdem consensu mutari nequeunt.

§ 2. Cum de immutandis statutis agitur, suffragium deliberativum tantummodo Episcopis dioecesanis eisque qui iure aequiparantur necnon Episcopis coadiutoribus competit (cfr. can. 454, § 2).

Vilnius, 20 aprilis 2001

*Jonas Boruta*  
*Secretarius Generalis*  
*Conferentiae Episcoporum Lituaniae*

*Sigitas Tamkevičius*  
*Praeses Conferentiae*  
*Episcoporum Lituaniae*

### **I nuovi Statuti delle Conferenze Episcopali: linee portanti.**

#### 1. *Esigenze di rinnovo e contesto dottrinale.*

Il 23 luglio 1998, veniva pubblicato il Motu Proprio «Apostolos Suos»<sup>(1)</sup> sulla natura teologica e giuridica delle Conferenze Episcopali. Il documento che fu auspicato dall'Assemblea straordinaria del Sinodo dei Vescovi del 1985, convocata per il ventennio della chiusura del Concilio Vaticano II, ha avuto un iter preparatorio di tredici anni, in cui Vescovi, teologi e canonisti, hanno approfondito la realtà teologica, giuridica e pastorale delle Conferenze Episcopali, con il personale apporto e le indicazioni di Giovanni Paolo II.

La parte IV del Motu Proprio contiene le «Norme complementari sulle Conferenze dei Vescovi». Gli articoli 1-3 disciplinano le dichiarazioni dottrinali delle Conferenze Episcopali stabilendone la procedura e

(1) Motu Proprio *Apostolos Suos* in AAS 90 (1998), 658 (d'ora in avanti A.S.).

l'organo competente per l'approvazione, mentre l'articolo IV dispone la revisione degli Statuti delle Conferenze dei Vescovi, in modo che siano conformi alle indicazioni del documento e al Codice di Diritto Canonico.

In vista della «recognitio» della Santa Sede ai nuovi Statuti, le Congregazioni per i Vescovi e quella per l'Evangelizzazione dei Popoli, su richiesta di diverse Conferenze, hanno emanato una lettera circolare per fornire «elementi utili alla revisione dei loro Statuti»<sup>(2)</sup> Le indicazioni della lettera riguardano soprattutto «l'oggetto e la procedura per l'approvazione delle dichiarazioni dottrinali aventi valore di magistero autentico, ma si riferiscono anche ad altre questioni circa la composizione delle Conferenze Episcopali ed il loro funzionamento»<sup>(3)</sup>. Il «Motu Proprio» e la seguente lettera circolare, hanno dato vita ad un vasto «movimento normativo» che interessa le Conferenze di tutta la Chiesa che vengono impegnate nell'approfondimento della loro natura, della loro finalità, delle loro funzioni e nei loro rapporti con le altre componenti ecclesiali. L'ampiezza e la profondità di tale movimento è paragonabile soltanto a quello che vi fu subito dopo il Concilio, quando furono approvati gli Statuti delle Conferenze. L'ampiezza è data anche dall'ambito materiale della revisione, infatti, essa interessa tutte le norme statutarie che regolano la struttura e la vita di tali organismi episcopali e non soltanto una parte di esso o una sua qualche funzione, come invece era avvenuto negli ultimi anni in cui le Conferenze rivedevano qualche settore, modificandone l'articolo corrispondente degli Statuti. La profondità è data dall'integrazione negli Statuti dei «principi basilari teologici e giuridici» che riguardano tali organismi in modo che «la prassi delle medesime Conferenze sia teologicamente fondata e giuridicamente sicura»<sup>(3)</sup>. I principi teologici e giuridici del documento Pontificio che fondano la normativa degli Statuti sono i seguenti:

— l'«*affectus collegialis*» che unisce i Vescovi e li responsabilizza, in forza della «*sollicitudo omnium ecclesiarum*», a cercare insieme il bene comune delle Chiese particolari di cui sono pastori e che vivono nello stesso territorio;

— il legame costitutivo con la Santa Sede che erige, modifica o sopprime tali strutture episcopali;

— l'apertura universale delle Conferenze che viene garantita dall'universalità del Collegio Episcopale che ha come suo capo e segno di unità il Papa. Questa apertura e la comunione con il Papa impedisce che la Conferenza Episcopale si chiuda in se stessa con il rischio di presentarsi come chiesa nazionale;

<sup>(2)</sup> Congregazione per i Vescovi, Lettera ai Presidenti delle Conferenze Episcopali in AAS 91 (1999), 996-999 (d'ora in avanti Lett. Circ.).

<sup>(3)</sup> Cf. A.S., n. 7.

— il rispetto per la potestà del singolo Vescovo nella sua Chiesa particolare. Tale potestà non può essere limitata dalla Conferenza Episcopale a suo favore, come non è in potere del singolo Vescovo limitarsela;

— l'esercizio congiunto del ministero episcopale che diviene efficace ed obbligante attraverso l'attribuzione da parte del Codice di diritto canonico di particolari questioni su cui i Vescovi devono deliberare.

Dentro tali punti di riferimento e all'interno della normativa del Codice di Diritto Canonico, si situano tutte le altre norme che delineano la fisionomia delle Conferenze che, riconosce ed afferma il Papa, « si sono sviluppate notevolmente ed hanno assunto il ruolo di organo preferito dai Vescovi di una Nazione...per lo scambio di vedute, per la consultazione e per la collaborazione a vantaggio del bene comune della Chiesa »<sup>(4)</sup>.

## 2. *Linee portanti degli Statuti delle Conferenze Episcopali.*

Il lavoro di revisione degli Statuti delle Conferenze è iniziato subito dopo la promulgazione del Motu Proprio e si è incrementato con la pubblicazione della citata lettera circolare ai Presidenti delle Conferenze Episcopali. Fino al 31 agosto 2001, hanno ottenuto la «recognitio» della Santa Sede 27 Conferenze<sup>(5)</sup>. A quella data diverse Conferenze avevano già intrapreso il lavoro di revisione ed altre avevano già richiesto la «recognitio» canonica alla Santa Sede.

Gli Statuti già approvati e promulgati dai Presidenti delle Conferenze permettono di scorgere i fondamenti sui quali si sono mossi gli organismi<sup>(6)</sup>. Possiamo tracciare idealmente due linee intersecate che per-

<sup>(4)</sup> A.S., n. 6.

<sup>(5)</sup> Sono le Conferenze Episcopali delle seguenti Nazioni: Australia, Bielorussia, Corea, Costa Rica, Federazione Russa Filippine, India, Irlanda, Italia, Lituania, Nicaragua, Nuova Zelanda, Paraguay, Perù, Portorico, Repubblica Ceca, Repubblica Dominicana, Repubblica Slovacca, Scandinavia, Slovenia, Spagna, Ungheria, Uruguay e USA, Svizzera e Messico, Venezuela.

<sup>(6)</sup> A titolo di esempio vengono riportati gli Statuti della Conferenza Episcopale della Federazione Russa e quelli della Lituania. La prima, è una Conferenza eretta nel 1999, numericamente piccola in un vasto territorio, la cui popolazione è ortodossa. Gli Statuti, approvati «ad triennium experimenti causa», sono completi in tutte le sue parti, applicando ciò che il Codice di diritto canonico e il Motu Proprio «Apostolos suos» prescrive per le Conferenze Episcopali. L'unica eccezione è data dall'assenza delle Commissioni Episcopali che sono sostituite dai «Consigli» (Cf. Art. 8,1-4) che hanno lo scopo di aiutare il lavoro della Conferenza, il coordinamento e la realizzazione dei programmi pastorali. Tali Consigli possono essere temporanei o permanenti e lavorano sotto la responsabilità dell'Assemblea Plenaria. Lo Statuto della Conferenza Lituana, in-

mettono di intravedere l'inscindibile nesso tra la *dimensione universale dell'episcopato*, per la quale le Conferenze hanno una normativa « universale » dettata dalla loro natura e dalla disciplina del Codice di diritto canonico che offre uno « statuto » basilare universale per tutte le Conferenze, e la *dimensione particolare* per la quale sono costituite le Conferenze. Tale linea si fonda sulla « localizzazione » dell'episcopato, per cui ciascun Vescovo è pastore di una Chiesa particolare e la Conferenza promuove il bene comune ecclesiale delle Chiese particolari che sono nel territorio per il quale essa è costituita. La prima linea su cui si fondano gli Statuti è formata dai seguenti punti: la piena recezione dei principi sulla natura e la funzione delle Conferenze Episcopali; il loro legame con la Santa Sede; l'affermazione della potestà personale del Vescovo diocesano nella propria diocesi; il conferimento del voto deliberativo ai Vescovi Ausiliari; altre norme che contribuiscono a definire la finalità pastorale delle Conferenze Episcopali. L'altra linea che si può idealmente tracciare riguarda l'adattamento dei principi alla peculiarità delle singole Conferenze Episcopali. Tale diversità si riscontra soprattutto nelle finalità di ciascuna Conferenza, stabilite all'interno del fine generale di esse, e nelle norme sulle Commissioni episcopali o di altri uffici della Conferenza.

### 3. *La natura e la finalità delle Conferenze Episcopali.*

Generalmente nei primi articoli degli Statuti delle Conferenze viene sancita la loro finalità che consiste nella cooperazione stabile tra i Vescovi di una stessa Nazione. Alcuni Statuti, come quelli della Bielorussia, della Spagna, del Perù, del Venezuela, del Paraguay, della Repubblica Dominicana e di quella Slovacca, di Portorico, del Costarica, del Nicaragua, della Slovenia e dell'Uruguay, affermano esplicitamente che la collaborazione tra i Vescovi è espressione dell'« affectus collegialis » proprio dell'Ordine dei Vescovi, recependo così il n. 5 di « Apostolos Suos » che, a sua volta, richiamando il n. 210 del « Direttorio sul ministero pastorale dei Vescovi » vede in questi organismi l'applicazione concreta dell'affetto collegiale ed il mezzo per fomentare lo spirito di comunione con la Chiesa universale e le chiese particolari fra loro. Al-

---

vece, è un ordinamento già « maturo » in quanto è stato approvato definitivamente nel 2001, dopo due approvazioni, la prima « ad experimentum » nel 1992 e la seconda definitiva nel 1996. Quello attuale è stato conformato alle prescrizioni di « Apostolos Suos ». Dal punto di vista redazionale è più schematico di quello della Federazione Russa, ma contempla sia le Commissioni Episcopali che altri organismi come i Consigli o Comitati per quei settori della vita pastorale per i quali non sono previste le Commissioni. In tali Statuti è evidente l'adattamento degli Statuti alle condizioni proprie delle Chiese di un determinato territorio.

cuni Statuti richiamano espressamente la Santa Sede come fonte di erezione dell'organismo episcopale, conformemente al can. 429 § 1 del CIC. In diversi casi, nel primo titolo dei nuovi Statuti viene definita la competenza delle Conferenze specificando che la cooperazione tra i Vescovi riguarda alcune funzioni del ministero episcopale<sup>(7)</sup> e non la completezza di quest'ultimo. Altre Conferenze elencano dettagliatamente le materie in cui i Vescovi possono agire e deliberare congiuntamente. Particolarmente interessante a questo riguardo è lo Statuto della CEI che, seguendo la logica dei «tria munera», sancisce le finalità della Conferenza, prevedendo iniziative nei campi dell'evangelizzazione in genere offrendo contributi in materia dottrinale e orientamenti nei campi pastorale, liturgico, della testimonianza della carità, dell'azione ecumenica e missionaria. Anche riguardo alle diverse condizioni ecclesiali dei fedeli la CEI favorisce la formazione permanente dei Vescovi e quella dei Presbiteri e dei Diaconi; sostiene la vita consacrata promuovendo forme concrete per la collaborazione tra i Vescovi e i Superiori maggiori, ed, infine, promuove la corresponsabilità dei laici sostenendo il discernimento dei carismi, la valorizzazione dei ministeri e la cooperazione all'apostolato gerarchico «secondo il diritto canonico e le esigenze della Chiesa in Italia»<sup>(8)</sup>.

La CEI nell'Art. 1 dello Statuto allarga il proprio raggio di azione affermando che la cooperazione pastorale dei Vescovi si estende anche al bene del Paese, sancendo nell'art. 5 la competenza ad instaurare rapporti con le realtà culturali, sociali e politiche della società civile, ricercando una costruttiva collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Dentro tale competenza il § 3 dell'Articolo attribuisce alla Presidenza il compito di trattare 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»<sup>(9)</sup>. Ciò è la conseguenza normativa dell'Art. 13 del nuovo Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che rimanda a specifiche intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana.

#### 4. *I membri della Conferenza Episcopale.*

Il canone 450 del CIC ed «Apostolos Suos» al n. 17, stabiliscono che sono membri della Conferenza Episcopale, innanzitutto i Vescovi

(7) Cf. can. 447; A.S., 14.

(8) Cf. Art. 3.

(9) Art. 5 § 3. Il § 4 prevede che in caso di materie demandate dagli Accordi tra lo Stato Italiano e la Santa Sede, la CEI per agire necessita del mandato della Santa Sede, osservando gli ambiti e le procedure di esso. L'articolo 27, c) conferisce alla Presidenza il compito di tenere relazioni con le autorità civili nazionali.

diocesani del territorio per il quale è costituita la Conferenza Episcopale, gli equiparati, i Coadiutori e gli Ausiliari, nonché quei Vescovi titolari che svolgono un servizio pastorale a favore dell'intera Conferenza. Sono invece esclusi i Vescovi emeriti ed il Nunzio Apostolico, che come Vescovi titolari non hanno la responsabilità pastorale di una Chiesa. Tale configurazione viene recepita puntualmente dai nuovi Statuti delle Conferenze. Una diversificazione tra gli Statuti vi è, invece, riguardo alla tipologia di voto, la cui determinazione è demandata dal Codice agli Statuti<sup>(10)</sup>. Fermo restando che il voto deliberativo compete ai Vescovi diocesani, agli equiparati e ai Coadiutori, la maggior parte degli Statuti conferiscono tale voto anche agli altri membri dell'organismo come gli Ausiliari, con le eccezioni delle Conferenze della Repubblica Ceca e di quella Slovacca che non attribuiscono loro tale voto. Quella di Portorico, invece, esclude il voto deliberativo agli Ausiliari per le questioni economiche, mentre la Conferenza del Nicaragua riconosce agli Ausiliari il voto deliberativo, ma non ai Vescovi titolari che svolgono un ministero a livello nazionale.

Nuova è, invece, la disposizione recepita da tutte le Conferenze circa la partecipazione dei Vescovi emeriti ai lavori della Conferenza Episcopale e alle sue Commissioni. Tale partecipazione, pur essendo lasciata alla determinazione degli Statuti, è stata sancita da tutti gli Statuti approvati. Il suggerimento di «Apostolos Suos»<sup>(11)</sup>, era stato ripreso dalla lettera circolare ai Presidenti delle Conferenze Episcopali della Congregazione per i Vescovi<sup>(12)</sup>, anche in forza delle Norme «In vita ecclesiae de Episcopis ab officio cessantibus», emanate dallo stesso Dicastero nel 1988<sup>(13)</sup>.

Diversità tra una Conferenza e l'altra si trova nelle norme circa la delegabilità di un membro della Conferenza Episcopale. Per la stessa natura dell'organismo episcopale, il Motu Proprio non permette la delegabilità di esso a favore di un altro. La circolare già ricordata, considerando la concreta peculiarità di ogni Conferenza e, particolarmente che alcune sono formate da un numero ristretto di membri, prevede in modo eccezionale, che un Vescovo possa delegare un altro membro della Conferenza Episcopale oppure il proprio Vicario Generale, però soltanto per riportare il pensiero del delegante, senza possibilità di voto. Le Conferenze che hanno previsto tale possibilità sono quelle della Scandinavia, del Costarica, del Nicaragua, della Slovacchia, di Portorico, dell'Ungheria e della Lituania, le quali, pur affermando il principio

(10) Cf. can. 454 § 2.

(11) Cf. Lett. Circ. n. 17.

(12) Cf. Lett. Circ. n. 11.

(13) Cf. Congregazione per i Vescovi, «Normae de Episcopis ab officio cessantibus», 31 ottobre 1988, in EV 11/900-905.

dell'indelegabilità, prevedono la possibilità che viene offerta dalla circolare. Gli Statuti Slovacchi e quelli del Nicaragua, però, prevedono tale possibilità soltanto per un Vescovo e non per il Vicario Generale.

Il n. 17 di «Apostolos Suos», recependo l'interpretazione autentica al can. 452 del CIC, prevede che ad assumere l'ufficio di Presidente e di Vice-Presidente della Conferenza siano soltanto i Vescovi diocesani. Tale indicazione è stata inserita in tutti gli Statuti riconosciuti.

I nuovi Statuti prevedono anche il coinvolgimento dei presbiteri, dei laici e dei membri degli Istituti di vita religiosa nei lavori della Conferenza Episcopale. Tale presenza da una parte è specialistica, nel senso di offrire un aiuto efficace all'organismo episcopale, dall'altra è rappresentativa delle varie componenti ecclesiali. In ogni caso, la stessa natura episcopale della Conferenza toglie la possibilità di attribuire il voto deliberativo a chi non è Vescovo. Da ciò consegue che gli altri membri della comunità ecclesiale partecipano ad alcune sessioni dell'assemblea generale con la possibilità del voto consultivo. La circolare già ricordata ripropone l'indicazione del Motu Proprio salvaguardando, nello stesso tempo, il carattere proprio della Conferenza Episcopale e quello degli altri fedeli, evitando così di riproporre nelle Assemblee dei Vescovi la struttura delle Chiese particolari, che sono il luogo proprio della partecipazione di tutti i fedeli alla vita e alla missione della Chiesa, secondo la condizione ecclesiale di ciascuno e le modalità previste dal Codice di Diritto Canonico.

##### 5. *Gli organi della Conferenza Episcopale.*

I nuovi Statuti delle Conferenze Episcopali hanno applicato concretamente il canone 451 del CIC, che, tra l'altro, prescrive la costituzione degli organi della Conferenza Episcopale. In particolare, il canone chiede la regolamentazione delle riunioni dell'assemblea plenaria delle Conferenze, la costituzione del Consiglio Permanente e della segreteria generale, senza escludere altri uffici.

Tra le Conferenze Episcopali, soltanto quella Austriaca ha chiesto ed ottenuto dalla Santa Sede, come era avvenuto già in passato, la dispensa dalla costituzione del Consiglio Permanente. È la stessa Assemblea che assume i compiti di tale organismo.

Nelle nuove norme statutarie, soprattutto in quelle delle Conferenze più numerose, è stata data grande rilevanza agli articoli che riguardano l'assemblea plenaria dei Vescovi. Diversi statuti stabiliscono dettagliatamente le sue competenze, ricordando che è il supremo organismo in cui propriamente consiste la Conferenza. Alcuni organismi prevedono la possibilità che, in casi straordinari ed urgenti, i Vescovi possano esprimersi individualmente senza essere convocati in Assemblea. È il caso della CEI che stabilisce che i Vescovi possono esprimere il loro parere attraverso le Conferenze Episcopali Regionali, o per corrispon-

denza<sup>(14)</sup>, mentre i Vescovi del Messico, possono straordinariamente essere consultati personalmente o attraverso le Regioni Pastorali.

Riguardo agli altri organi della Conferenza, la CEI nell'Articolo 8 degli Statuti, elenca il Consiglio per gli Affari Economici e nel paragrafo 2 dello stesso articolo, quello per gli Affari Giuridici, formato da cinque Vescovi che restano in carica per un quinquennio.

Il § 3 stabilisce il collegamento tra la CEI e le Conferenze Episcopali Regionali, che pur essendo autonome, sono stabilmente collegate con la Conferenza nazionale.

Gli Statuti della Spagna pongono tra gli organi personali il Presidente ed il Segretario generale, e prevedono il Consiglio di Presidenza, formato dai membri Cardinali dell'organismo<sup>(15)</sup>.

Le norme del Paraguay, tra gli organi della Conferenza, elencano i coordinatori Pastorali Nazionali, che hanno la finalità di promuovere iniziative a livello interdiocesano, interscambi di esperienze, incontri di studio, pubblicazioni ed altro materiale, che può essere liberamente utilizzato dalle diocesi.<sup>(16)</sup>

La normativa della Repubblica Dominicana, dopo aver stabilito nell'art. 6 gli organi della Conferenza Episcopale, afferma che da essa dipendono l'Istituto Nazionale di Pastorale, l'Università Cattolica, il Tribunale Nazionale di seconda istanza ed altre istituzioni pastorali.

I Vescovi dell'Uruguay, invece, prevedono tra gli organi, la costituzione di alcuni Settori Pastorali<sup>(17)</sup>, mentre quelli del Nicaragua i Dipartimenti Pastorali. Ugualmente il Messico inserisce tra gli organi, dopo la Tesoreria Generale, le Commissioni e i Dipartimenti Episcopali.<sup>(18)</sup>

Le Filippine, oltre che ricordare genericamente altri uffici, menzionano espressamente il Tribunale Nazionale di Appello e la Tesoreria e collegano alla Segreteria Generale l'ufficio legale, quello delle Comunicazioni Sociali, quello per la ricerca ed altri uffici per il coordinamento della vita pastorale dell'Arcipelago<sup>(19)</sup>.

## 6. *Le Commissioni Episcopali.*

Gli articoli che disciplinano le Commissioni episcopali, sono quelli che maggiormente rivelano la peculiarità di ogni Conferenza, a seconda del contesto territoriale e socio-culturale in cui vive la Chiesa. Il Motu

<sup>(14)</sup> Cf. Art. 8.

<sup>(15)</sup> Cf. Art. 5.

<sup>(16)</sup> Cf. Art. 41.

<sup>(17)</sup> Cf. Art. 4, e.

<sup>(18)</sup> Cf. Artt 19-22.

<sup>(19)</sup> Cf. Art. IV.

Proprio, riportando il testo del can. 451 del CIC, prevede insieme alle Commissioni episcopali altri uffici che si possono costituire in seno all'organismo episcopale. In questo contesto, il documento pontificio invita ad evitare il pericolo della burocratizzazione che potrebbero correre le Conferenze aumentando a dismisura i loro organismi interni, con il rischio di affievolire l'effettiva responsabilità dell'Assemblea Plenaria ed il ruolo fondamentale che ciascun Vescovo ha in essa. A questo proposito il Motu Proprio ricorda che tutti gli uffici o le commissioni di studio o altre istanze previste dagli Statuti sono a servizio dei Vescovi e non possono in alcun caso sostituirsi ad essi. La menzionata lettera circolare ricorda che sia le commissioni stabili delle Conferenze come quelle «ad hoc» sono «episcopali», cioè devono essere formate dai membri Vescovi della stessa Conferenza. Una volta ribadito tale principio, prevede che «qualora il numero dei Vescovi che formano la Conferenza fosse insufficiente, si possono costituire Consulte, Consigli o Comitati che, presiedute sempre da un Vescovo, possono essere formati da presbiteri, consacrati e laici, che per questo motivo non possono assumere la denominazione di episcopali»<sup>(20)</sup>. Gli Statuti della gran parte delle Conferenze stabiliscono la presenza delle Commissioni episcopali. Alcuni testi come quello del Perù, delle Filippine, dell'Uruguay e del Nicaragua inseriscono le Commissioni all'interno di Settori Pastorali o di Dipartimenti. Soltanto le norme statutarie del Nicaragua prevedono la possibilità che, all'interno dei Dipartimenti vi siano alcune commissioni, non episcopali, che si potrebbero definire «miste», formate da laici e presbiteri. Gli statuti della CEI e quelli della Spagna stabiliscono espressamente che le Commissioni non hanno una funzione deliberativa o esecutiva ma che sono al servizio dell'Assemblea Plenaria.

Diverse sono le Conferenze che prevedono la costituzione degli altri organismi prospettati dalla Lettera circolare che, in alcuni casi, si affiancano alle Commissioni episcopali. Sono quelle Conferenze numericamente piccole, i cui membri non sono sufficienti per formare le Commissioni richieste dalle esigenze pastorali. Gli statuti della Conferenza della Bielorussia nell'art. 11 prevede tali organismi per lo studio di singole questioni; la Slovenia li prevede negli articoli 42-44 costituiti stabilmente per cinque anni; la Conferenza della Repubblica Dominicana ne prevede solo la possibilità, mentre quella Slovacca solo per singole questioni; quella Portoricana prevede tali organi quando il numero dei Vescovi fosse insufficiente (art. 24) e i Vescovi lituani affiancano altre istanze «per altri settori» alle Commissioni episcopali che elenca dettagliatamente (artt. 26-27). La Conferenza Ungherese precisa, invece, che tali organismi non devono dare l'immagine degli organismi di partecipazione. La Conferenza episcopale Svizzera si avvale di Commissioni

---

(20) Lett. Circ. n. 9.

«esterne» alla Conferenza; l'Assemblea designa un Vescovo — responsabile per un determinato settore, il quale a sua volta forma una commissione o un gruppo di lavoro. Gli Statuti svizzeri<sup>(21)</sup> prevedono anche la possibilità della costituzione di commissioni episcopali, formate da Vescovi, stabili o permanenti, per affrontare un determinato problema. Il Messico, invece, come alcuni Paesi della stessa area geografica, prevede Commissioni episcopali inserite in Dipartimenti pastorali.

### 7. *Le Dichiarazioni Dottrinali delle Conferenze Episcopali.*

La potestà magisteriale delle Conferenze Episcopali è quella che il Motu Proprio maggiormente approfondisce e regola con un'apposita procedura prevista nelle Norme Complementari della parte IV del documento. Ovviamente tale potestà era esercitata dalle Conferenze ancor prima della promulgazione di «Apostolos Suos», basti pensare ai documenti delle Conferenze a carattere dottrinale o alla pubblicazione di alcuni catechismi nazionali. Il «Motu Proprio», ricordando ai Vescovi i limiti dei loro pronunciamenti e la mancanza della nota dell'universalità del loro magistero «pur essendo ufficiale e autentico» e la norma prudenziale di evitare di «intralciare l'opera dottrinale dei Vescovi di altri territori tenuto conto della risonanza in più vaste aree, perfino in tutto il mondo, che i mezzi della comunicazione sociale fanno avere agli avvenimenti di una determinata regione»<sup>(22)</sup>, prescrive la procedura per l'approvazione delle dichiarazioni di magistero autentico.

Gli Statuti delle Conferenze Episcopali hanno inserito le indicazioni del Motu Proprio nella formulazione offerta dalla lettera circolare della Congregazione per i Vescovi. A livello redazionale gli statuti fin'ora approvati hanno riservato alle dichiarazioni un apposito articolo sia per la natura di esse che per la procedura prevista, diversa da quella per l'approvazione dei decreti generali delle stesse Conferenze.

Gli Statuti delle Conferenze dell'Australia, del Perù, della Repubblica Ceca, della Repubblica Dominicana, della Repubblica Slovacca, di Portorico, di Costa Rica, delle Filippine, dell'Uruguay, rispetto agli altri hanno completato la norma procedurale con le disposizioni del Motu Proprio che riconoscono la competenza di emanare le dichiarazioni dottrinali all'Assemblea Generale, escludendo espressamente le Commissioni e precisando che il consiglio permanente, per altri tipi di interventi, diversi dalle dichiarazioni dottrinali, può espressamente autorizzare la Commissione dottrinale della Conferenza. Tra le norme statutarie, l'articolo 19 § 1 degli statuti del Perù riconosce la competenza dottrinale soltanto a quei «Prelados» che hanno il carattere vescovile,

<sup>(21)</sup> Cf. Art. 14 §§ 1-2.

<sup>(22)</sup> A.S., 22.

conformemente al can. 753 del CIC e ad «Apostolos Suos» n. 22. In questo senso si era espressa anche la circolare summenzionata.

### *Conclusioni.*

Giovanni Paolo II nella Lettera Apostolica «Novo Millennio Ineunte» ha riproposto l'immagine della Chiesa - comunione, per fare del Popolo di Dio «la casa e la scuola della comunione»<sup>(23)</sup> attraverso la promozione di una spiritualità della comunione e la valorizzazione e lo sviluppo di «quegli strumenti che, secondo le grandi direttive del Concilio Vaticano II, servono ad assicurare e garantire la comunione»<sup>(24)</sup>. Tra questi strumenti, a livello episcopale, vi sono le Conferenze dei Vescovi, che pur non essendo espressione della collegialità in senso stretto, sono manifestazione dello spirito collegiale che deve animare ciascun Vescovo nello svolgimento del suo ministero. Se, infatti, il servizio episcopale del Vescovo è personale in modo stretto e non collegiale, esso, non di meno, deve essere animato da spirito comunione. Questo spirito, in forza dell'unità dell'episcopato, è connaturale allo stesso essere Vescovo. Infatti, ciascun Vescovo, attraverso la consacrazione sacramentale è inserito nella comunità del servizio episcopale<sup>(25)</sup>. L'esercizio congiunto del ministero episcopale, ai vari livelli, regionale, nazionale, internazionale, dell'organizzazione ecclesistica, traduce l'affetto collegiale in concreta applicazione, evitando l'isolamento del Vescovo e rafforzandolo nella sua inalienabile responsabilità personale come pastore di una Chiesa particolare. La lettera della Congregazione per la Dottrina della Fede «Communio Notio» ha richiamato questa verità, mettendo in evidenza la mutua interiorità tra la Chiesa particolare e quella universale, tra il Vescovo diocesano che è principio e fondamento visibile dell'unità della chiesa particolare ed il collegio dei Vescovi, di cui è membro. Afferma il documento: «affinché ogni chiesa particolare sia pienamente chiesa... dev'essere presente, come elemento proprio, la suprema autorità della Chiesa: il Collegio episcopale «insieme con il suo capo il romano pontefice, e mai senza di esso». <sup>(26)</sup> È, infatti, attraverso l'esercizio congiunto del suo ministero che il Vescovo attua quella «sollicitudo omnium ecclesiarum», che è unione in atto, con l'intero corpo episcopale unito gerarchicamente al Papa, capo del Collegio e manifesta quel suo essere

(23) GIOVANNI PAOLO II, Lett. Apost. *Novo millennio ineunte*, n. 43.

(24) *Ibidem*, n. 44.

(25) Cf. J. RATZINGER, *La Collegialità episcopale dal punto di vista teologico*, in AA.VV., *Episcopato e Primato*, Morcelliana, Brescia, 1966, pagg. 151 ss.

(26) Congregazione per la Dottrina della Fede, Lettera *Communio notio*, 13, in E.V. 13/1796. Anche il n. 12.

«uomo cattolico»<sup>(27)</sup> che coltiva sempre l'unione e l'affetto collegiale. Allo stesso tempo è guidando bene la porzione del popolo di Dio affidatagli che edifica tutta la Chiesa.<sup>(28)</sup>

I nuovi Statuti delle Conferenze Episcopali, con le loro norme prettamente giuridiche, in forza della funzione promozionale ed unitiva del diritto, si pongono a servizio dell'ecclesiologia di comunione, a cui il diritto ecclesiale deve fare sempre riferimento<sup>(29)</sup>. Le nuove norme tendono a rafforzare il legame tra i Vescovi membri della Conferenza, e quest'ultima con il Romano Pontefice. Tale promozione è concretamente realizzata dalle norme sulla natura specificatamente episcopale di queste strutture, da quelle che rendono obbligatorie le decisioni giuridicamente vincolanti e raccomandano l'accoglienza da parte dei Vescovi diocesani anche degli orientamenti e delle decisioni per sé non obbligatori; da quelle che regolano l'Assemblea Generale, a quelle che regolano gli altri organismi della struttura. Inoltre, riconoscendo che la Santa Sede è l'autorità competente alla loro erezione, viene rafforzato il vincolo di unione con il Romano Pontefice. Tale unione non è solo affettiva ma giuridica perché, come afferma «Apostolos suos», è la Santa Sede che costituisce le Conferenze Episcopali ed affida loro precise competenze, in base alla potestà dei singoli Vescovi.<sup>(30)</sup>

Contemporaneamente all'affermazione dello spirito collegiale, gli Statuti delle Conferenze Episcopali riaffermano la potestà del singolo Vescovo nella propria diocesi. Infatti, il Vescovo è pastore proprio della Chiesa particolare che gli è stata affidata ed in essa è Vicario e legato di Cristo<sup>(31)</sup>, con potestà propria, immediata ed ordinaria; a lui insieme al suo presbiterio spetta la cura pastorale della diocesi. Le competenze delle Conferenze dei Vescovi, com'è noto, non coincidono con la pienezza del ministero episcopale, ma sono costituite soltanto per «alcune funzioni pastorali»<sup>(32)</sup>. Gli Statuti, riaffermando questa dottrina non diminuiscono il valore e l'utilità pastorale delle Conferenze Episcopali, riconoscono, anzi, la necessità di tale organismo ponendolo al servizio del ministero episcopale nel riconoscimento del primato del Vescovo diocesano e delle Chiese particolari di un determinato territorio.

I nuovi Statuti non tralasciano di regolare l'apporto che possono dare i fedeli laici, i presbiteri e i consacrati alla vita della Conferenza,

(27) Cf. Congregazione per i Vescovi, Direttorio pastorale «*Ecclesiae Imago*» nn. 43 e 50, in E.V. 4/2008-2009.

(28) Cf. L.G. 23.

(29) Cf. GIOVANNI PAOLO II, Cost. Ap. *Sacrae Disciplinae Leges*, in AAS 75, 1983, Pars. II, pagg. VII-XIV.

(30) Cf. A.S., 13.

(31) Cf. LG. 27.

(32) Cf. can. 447.

attraverso la loro partecipazione ad alcune sedute dell'Assemblea Generale o a quelle delle Commissioni. Il loro contributo è collocato a livello di collaborazione, anche specialistica, con il ministero episcopale. Ai laici e ai membri del popolo di Dio viene riconosciuto il voto consultivo, come in altre strutture ecclesiali quali il Sinodo diocesano, che non significa una diminuzione della loro importanza, ma il diverso modo di partecipare, in forza della diversità ministeriale<sup>(33)</sup>, alla vita e alla missione della Chiesa, all'interno di una struttura specificatamente episcopale. Indubbiamente questa prospettiva ha impegnato alcune Conferenze a rivedere la loro struttura interna, ad alleggerirla e a renderla meno burocratica, dando maggiore rilevanza al Vescovo e all'Assemblea Generale dei Vescovi.

Le Conferenze attraverso i nuovi Statuti, alla luce del Motu Proprio «Apostolos suos», sono ricondotte al genuino spirito con il quale il Concilio Vaticano II le ha riconosciute e valorizzate. Le linee fondamentali dei nuovi Statuti rilanciano il ruolo delle Conferenze Episcopali come organismo proprio dei Vescovi. Anche la possibilità offerta dagli Statuti che i Vescovi emeriti possano partecipare ai lavori della Conferenza, con voto consultivo, è il segno della riaffermazione del carattere episcopale dell'organismo. Indubbiamente, questo strumento dovrà essere coniugato insieme alle altre istanze che raggruppano le Chiese particolari come le Province e le Regioni ecclesiastiche, il Metropolita ed il Concilio Provinciale. La rivalorizzazione di tali forme, soprattutto delle Province ecclesiastiche, non è meno necessaria ed importante delle Conferenze Episcopali, per la crescita della comunione ecclesiale e per una partecipazione attiva dei fedeli alla costruzione della Chiesa, ferma restando la centralità della Chiesa particolare e del ministero del Vescovo diocesano.

*Fabio Fabene*

---

<sup>(33)</sup> Cf. can. 208.