

LA COMPENETRAZIONE DEGLI UFFICI DI DIPLOMAZIA APOSTOLICA CON GLI ENTI DI COORDINAMENTO E DERIVAZIONE EPISCOPALE E LE CONVERGENZE TRA *MUNUS* PASTORALE E *IUS STATUENDI*

Fabio Vecchi^a

Fechas de recepción y aceptación: 31 de noviembre de 2015, 10 de marzo de 2016

Riassunto: Il Concilio Vaticano II ha tracciato le linee di aggiornamento della Chiesa, sia al suo interno, sia nelle relazioni con la società politica. Nei pontificati di Paolo VI e Giovanni Paolo II tali indicazioni hanno favorito la nascita di nuovi organismi episcopali collegiali di tipo consultivo. Nei rapporti internazionali multilaterali, poi, ai delegati apostolici è stata riconosciuta una nuova valenza rappresentativa.

Nelle diverse dimensioni della *missio* la figura istituzionale del vescovo rimane centrale. Così pure il rapporto tra Romano Pontefice e Collegio episcopale. Ma l'arricchimento dei soggetti titolari di uffici, a vario titolo, descrive un'organizzazione multipolare degli uffici della Chiesa. La nascita e il rafforzamento di soggetti canonici titolari di *munera* o esercenti uffici pone, in ogni caso, problemi di raccordo organico e di armonizzazione delle fonti di diritto canonico.

A tali evenienze, risponde la riscoperta prassi di governo collegiale e l'attribuzione di natura pastorale alle norme canoniche e alle funzioni consultive e di raccordo degli organismi ecclesiali.

Parole chiave: Fonti giuridiche; *ius statuendi*; *munera*; vescovo; Collegio episcopale; diplomazia pontificia

^a Incaricato in Storia del Diritto Canonico all'Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro. Correspondencia: Fabio Vecchi. Via Gregorio VII, 221. 00165 Roma. Italia. E-mail: fabio.vecchi.roma@tiscali.it



Abstract: The Second Vatican Council has outlined the upgrade of the Church, both internally and in its relations with the political community. In the pontificates of Paul VI and John Paul II these signs have encouraged the emergence of new bishops collegial consultative groupings. In the international multilateral Holy See relations, then, to the apostolic delegates it has been recognized a new representative valence.

In the different dimensions of *missio* the institutional figure of the bishop remains central. Likewise, the relationship between the Roman Pontiff and the College of Bishops. But the enrichment of the offices titular, for various reasons, describes a multipolar organization of the offices of the Church.

The birth and the reinforcement of canonical subjects titular of *munera* or appointed to *officia* raises, in any case, problems about organic connection and harmonization of the sources of canon law.

At such events, it answers the rediscovery collegial governance praxis and the assignment of a pastoral nature with the canonical norms and the provision of consulting and connecting of Church bodies.

Keywords: Legal sources; *ius statuendi*; *munera*; Bishop; College of Bishops; papal diplomacy

1. INTRODUZIONE

Il profondo aggiornamento tracciato da Giovanni XXIII col Concilio Vaticano II non cessa di produrre nuovi frutti nell'ambito delle relazioni della Chiesa visibile, al suo interno e nei rapporti con la società politica¹. Ulteriori germogli sono affiorati nel corso dei pontificati di Paolo VI e di Giovanni Paolo II².

Tracciare un panorama dei soggetti della Chiesa provvisti di *munera*, titolari di uffici, di capacità rappresentativa, di *ius statuendi* o di semplice potestà organizzativa, è operazione agevole e basterebbe, in proposito, sfogliare l'Annuario Pontificio per prendere atto a colpo d'occhio della presenza di un artico-

¹ Cf. GISMONDI, P., *Lezioni di diritto canonico sui principi conciliari*, Roma 1970, pp. 82ss.

² Cf. SPINELLI, L., *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, Milano 1985, pp. 220ss.



lato schieramento di enti deputati a vario titolo alla *missio* apostolica *in mundo*³. Questa prima e più immediata verifica ci suggerirebbe, tuttavia, che le istituzioni ecclesiali, in diverso modo volte alla *consecratio mundi*, sono speculari non tanto all'idea di una Chiesa *societas perfecta*, quanto allo scopo funzionale della stessa, inteso ad assicurare la sua presenza nella società civile⁴.

Più complesso risulta, invece, misurare i rapporti di relazione che tali enti intessono tra loro e con la "città terrena" e, ancor più, sondare la mutevolezza di quelle relazioni provviste di competenze e spazi operativi dei quali appare necessario confermare gli ambiti di autonomia⁵.

In questo studio si tenterà di cogliere il fenomeno di compenetrazione degli organi della Chiesa nei rapporti interni ed esterni ad essa. Si tenterà anche di verificare se gli strumenti di articolazione proposti dall'ordinamento canonico e dalla prassi ecclesiale (in particolare, il maggior peso attribuito sia alla natura pastorale delle norme canoniche, sia agli organismi collegiali, nonché il cd. "stile di governo collegiale", quale criterio guida nei rapporti intraecclesiali) abbiano contribuito ad appianare i possibili attriti dovuti alla concorrenzialità nell'esercizio delle rispettive funzioni d'ufficio⁶.

Sarà opportuno, inoltre, rilevare il nesso dinamico tra Vescovo di Roma e Collegio episcopale, dominante sulle modalità di esplicazione delle forme organizzative e dell'esercizio delle potestà, i *tria munera*, da intendere quali indelebili segni in prospettiva di servizio⁷.

Ciò, perché il nesso Chiesa universale - Chiesa particolare rinvia all'unitario fattore di sintesi, il vescovo, in quanto ordinato *in sacris*⁸. A confortare questa osservazione milita il fatto che tutti gli organismi canonici (singolari o collettivi)

³ Cf. «Rappresentanze», in *Annuario Pontificio*, Città del Vaticano 2015, pp. 1303ss.

⁴ RODES E., «Estructuras de la presencia de la Iglesia en el mundo actual a través de las mismas instituciones de la Iglesia», in *Concilium* 58 (1970) pp. 195ss.

⁵ Sulla libertà di comunicazione nei rapporti tra nunzio, vescovo, clero e fedeli, si veda CIPROTTI, P., «Frammenti di diritto diplomatico pontificio», in *Studi in memoria di M. Condorelli* 1, Milano 1988, pp. 365ss.

⁶ Cf. BERLINGÒ, S., «Ufficio ecclesiastico», in *Enciclopedia Giuridica* 36, Roma 2007.

⁷ Cf. COLELLA, P., «Collegialità episcopale e Sinodo dei Vescovi», in *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso internazionale di diritto canonico. Roma, 14-19 gennaio 1970 - 2*, Milano 1972, p. 341.

⁸ Sulla potestà di governo nella sua triplice articolazione di cui è investito il vescovo diocesano, HERRANZ, J., *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano 1990, pp. 173ss.



operanti nella *missio* apostolica trovano nella figura episcopale il nucleo originario di fondazione: siano questi gli organismi episcopali comunionali (in particolare, tra gli altri, COMECE o CCEE) o quelli muniti di *ius statuendi* (Conferenze Episcopali⁹, Sinodi¹⁰, Concili), siano questi le espressioni organiche di rappresentanza diplomatica (Nunzi, osservatori permanenti e delegati apostolici in genere), siano questi le formule associative dei *christifideles* impegnate nel sociale che individuano nel vescovo il naturale capo gerarchico (*Pax Christi*) o altre espressioni di presenza ecclesiale attiva nella dimensione delle relazioni umane e politiche (*Iustitia et Pax, Cor Unum*). In tutti questi casi il vescovo, nella misura e alle condizioni proprie dell'istituzione di riferimento, sostanzia l'originario prototipo di derivazione organica di ogni soggetto ecclesiale provvisto di *munera*¹¹.

Ed è altrettanto incontestabile che in tutte le precitate manifestazioni con cui la Chiesa "Corpo mistico" si materializza in società visibile, il fine ultimo è quello di istituire, in sintonia con il clima dell'età postwestfalica, un costruttivo raccordo dialettico con la società politica. Si tratta dei segnali di un mutamento di prospettiva, per cui il fondamento dottrinale della "presenza" della Chiesa misterica sostituisce alle forme rivendicative di un diritto di pretesa, l'affermazione di un dovere etico di presenza nella società umana¹², quale essa sia: la diocesi o i consessi internazionali, la semplice catechesi ai fedeli o l'alto magistero ai rappresentanti politici. Tra i segni del mutamento in atto va anche ascritto il riposizionamento della "parola" evangelica dal terreno teologico all'ambito dei temi giuridici della libertà di fede, della tutela dei diritti umani fondamentali e della promozione della giustizia sociale.

⁹ Cf. CORRAL SALVADOR, C., *Derecho internacional concordatario*, Madrid 2009, pp. 69ss. Vedasi anche card. RATZINGER, J., «Presentazione della Lettera Apostolica Motu Proprio "Apostolos Suos" (27 luglio 2000) di Giovanni Paolo II», volta a precisare la natura teologica e giuridica delle Conferenze Episcopali, in sito on-line <http://www.ratzinger.us> (ultimo accesso, 2 settembre 2009).

¹⁰ Cf. COLELLA, P., «Collegialità episcopale e Sinodo dei Vescovi» *cit.* p. 343, per il quale A. il Sinodo dei vescovi non è espressione di potere collegiale.

¹¹ Sulla corretta valenza tecnico-lessicale del termine "*munus*", si rinvia al pregevole studio di TORFS, R., «Auctoritas», "potestas", "iurisdictio", "facultas", "officium", "munus", in *Concilium* 217 (1988) p. 397.

¹² Cf. DALLA TORRE, G., *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni tra Chiesa e comunità politica*, Roma 1996, p. 208.



Occorre anche osservare, in proposito, che al processo di adattamento formale interno ed esterno dell'organizzazione della Chiesa visibile, "organica", sia nei rapporti interni che internazionali, corrisponde una reazione "fredda" del legislatore canonico¹³. L'abituale atteggiamento prudentiale di detto legislatore all'atto di tradurre in leggi le realtà temporali che si incrociano con quelle spirituali è una conferma della delicatezza della regolamentazione dei rapporti internazionali della Chiesa.

La compenetrazione degli uffici e dei *munera* pone, però, problemi di coordinamento che appaiono evidenti quando il titolare dell'ufficio eserciti, per legittima potestà di governo, il *ius statuendi*. Le indicazioni conciliari si sono indirizzate a smuovere le acque stagnanti sul dogma del centralismo delle fonti e hanno rivolto la prua della navicella petrina verso l'ecclesiologia pastorale. Si è così aperto un percorso verso modalità che prefigurassero un diritto plurale, rispondente alla "pluriformità dell'ecumene"¹⁴. Un modello che apre alla natura eminentemente pastorale della norma canonica, ma che non esime dalla cautela nell'attribuzione univoca del carattere di pastoraltà al diritto canonico nel suo complesso¹⁵. D'altra parte, la fusione tra *munus* pastorale e *ius statuendi* riserva un duplice profilo. La nascita di strutture aggregative episcopali su più piani con funzione pastorale di cura d'anime, dove l'attività di cooperazione e supporto tende a tradursi in *ius statuendi*, pone inevitabili problemi di raccordo sia a livello di soggetti-organi sia a livello delle fonti canoniche¹⁶.

¹³ Cf. DALLA TORRE, G., *La città sul monte...*, cit. p. 209.

¹⁴ Riporto l'espressione icastica di BERLINGÒ, S.-TIGANO, M., *Lezioni di diritto canonico*, Torino 2008, pp. 23-24.

¹⁵ Circa la forte attribuzione di carattere pastorale alla norma canonica emersa nei lavori del Concilio Vaticano II, mette sull'avviso di non cedere ad un'applicazione "equivoca" ed estensiva dell'aggettivo "pastorale" nel diritto canonico, dato che non tutte le norme canoniche, egli osserva, sono necessariamente emanate per agevolare il fine pastorale, HERRANZ, J., *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit. pp. 49-50. Per il carattere pastorale della norma canonica, vedi anche BAGGIO, S., «La naturaleza pastoral de la norma canónica», in *La norma en el derecho canónico. Actas del III Congreso Internacional de Derecho Canónico*, Pamplona 1979, pp. 867ss.

¹⁶ Cf. ARRIETA, J. I., «Organismi episcopali a livello continentale, nazionale, regionale e provinciale», in *Ius Ecclesiae* 12 (2000) p. 549.



2. LA PLURALITÀ DI SOGGETTI TITOLARI DI POTESTÀ LEGISLATIVA (*IUS STATUENDI*) E L'ATTIVITÀ PASTORALE. IL RIASSETTO DEI POLI FUNZIONALI TITOLARI DI *MUNERA*

Ho avuto modo di approfondire in altra sede le modalità attuative della speciale configurazione giuridica della rappresentanza dei delegati apostolici nell'attività internazionale, sia bilaterale che multilaterale, e di osservare l'adattabilità della Chiesa visibile nelle relazioni complesse *in mundo*¹⁷.

In quel contesto ho anche accennato agli effetti di riassetto del quadro dei rapporti intercorrenti tra gli uffici ecclesiali, scaturente dallo *status* "rafforza-

¹⁷ VECCHI, F., «Rilievi sugli sviluppi del riconoscimento dello status giuridico della rappresentanza apostolica nelle organizzazioni internazionali alla luce della corrente prassi diplomatica multilaterale», in *Diritto e Religioni* 19 (2015) spec. p. 207: "Effettivamente, la funzione di rappresentanza dei delegati apostolici operanti nella diplomazia multilaterale, quale che sia il loro grado rappresentativo qualificato dal *munus-officium* (Nunzi, delegati apostolici, osservatori permanenti), resta distinta dagli altri agenti diplomatici nei suoi scopi (*missio*), nella struttura organizzativa (di servizio) e gerarchica (rispondente alla divina ordinazione di cui il Papa è titolare per diritto nativo), nella sua essenza giuridica (di improbabile assimilazione alle categorie civili del corpo diplomatico degli Stati). Ci si trova di fronte, insomma, ad un *munus-officium* provvisto di specifici caratteri di rappresentanza, che trovano fondamento nella *sollicitudo omnium Ecclesiarum*".

ID., «Il primato della diakonia (ex can.363 §§ 1 e 2 CIC) sulla soggettività nel *munus-officium* della rappresentanza apostolica nelle relazioni internazionali multilaterali», in *Angelicum* Roma 92/2 (2015) in corso di stampa: "La stessa centralità della *missio*, in quanto delegabile ad una molteplicità di soggetti di diritto, pone in luce la necessità di non fossilizzare in un'unità monolitica la capacità soggettiva (pubblica e privata) della Chiesa visibile, specie quando rivolta alle complesse relazioni *in mundo*, ammettendo che la sua frammentazione in più titolari (Segretaria di Stato, Nunzi apostolici, osservatori permanenti, Conferenze episcopali, organismi specializzati nei rapporti internazionali, quali «*Iustitia et Pax*», «*Cor Unum*») o fenomeni di movimentismo («*Pax Christi*») non ne pregiudica la natura *ex ipsa divina ordinatione* ma, semmai, apre nuovi scenari operativi che, nell'ordinamento internazionale, si traducono in nuove prassi di relazione. Ciò è espresso nella formula della Chiesa persona morale originaria *ex ipsa divina ordinatione* (can.100 CIC 1917 e can.113 §1, CIC 1983). La sua soggettività risponde dunque ad un fine supremo, che non le appartiene per la natura trascendente dello scopo e che eleva i suoi delegati-esecutori ad una *dignitas* non comparabile con i parametri vigenti nelle diplomazie degli Stati temporali". Per ulteriori approfondimenti, cf. HERVADA, J., *Diritto costituzionale canonico*, (prefazione di G. Lo Castro), Milano 1989, p. 56.



to” riconosciuto dalle organizzazioni internazionali multilaterali ai delegati apostolici¹⁸.

Le strutture di organi, singolari o collegiali, che si sovrappongono al “Corpo mistico” della Chiesa non ne attraversano le articolazioni senza effetti. Per vero, il perfezionamento dello *status* rappresentativo giuridico *pleno iure* di taluni soggetti ecclesiali (mi riferisco specialmente agli osservatori permanenti) e l’ancor recente ingresso sulla scena internazionale di numerosi enti “organizzativi” canonici di tipo esponenziale e di struttura “comunionale”, che il CIC 1983 chiama “Riunioni internazionali di Conferenze Episcopali” (in Europa, la COMECE¹⁹ e il CCEE²⁰;

¹⁸ VECCHI, F., «Rilievi sugli sviluppi...» *cit.* p. 209: “(...) il riconoscimento dello *status* «rafforzato» dei delegati apostolici ha come effetto la ricomposizione del decentramento di funzioni, o meglio, riassetto degli equilibri nei rapporti di relazione e nelle attività normalmente amministrare dalla Chiesa su più livelli nel quadro internazionale (rapporti concordatari; rapporti con le collegialità episcopali; residuali ipotesi di informale e spontaneo arbitrato pontificio;). Nonché, ID., «Aggiornamenti sugli organi e sulla rappresentanza della Santa Sede nelle cd. «società di diritto internazionale». Note a margine dell’Accordo Santa Sede-SICA del 21 gennaio 2013», in *Ius Ecclesiae* 27 (2015) p. 400: “A questa dimensione intermedia si adegua anche il *munus* rappresentativo dei delegati apostolici. Questo rimodellamento di funzioni risponde ad una attitudine di flessibilità organizzativa della Chiesa la quale, sulla traccia conciliare, è chiamata a realizzare su più fronti un dosaggio equilibrato nei raccordi organizzativi intra (Nunzi apostolici e Chiese particolari) ed extraecclesiali” e che (p. 402): “La suaccennata scissione di incarichi nel quadro tecnico della *negotiorum gestio* indica la consapevolezza della Chiesa che la distinzione tra gli uffici diretti a due modalità pratiche della *missio* evangelica avrebbe favorito nel tempo lo sviluppo di un nesso ecclesologico della diplomazia di nunziatura -naturalmente “centralista”- e che avrebbe ammorbidito le relazioni di competenza concorrenti con gli episcopati nazionali”.

¹⁹ Come recita l’*Annuario Pontificio*, 2015, p. 1087, la Commissione degli Episcopati della Comunità Europea (COM.E.C.E) creata nel 1980 è intesa a “favorire una cooperazione più stretta tra gli episcopati degli Stati membri della Comunità Europea, e dei medesimi episcopati con la Santa Sede, in assidua collaborazione con la Nunziatura Apostolica presso l’Unione Europea, sulle questioni pastorali di comune interesse concernenti la stessa Comunità”.

²⁰ Richiamando ancora l’*Annuario Pontificio*, 2015, p. 1086, il Consiglio delle Conferenze Episcopali d’Europa (C.C.E.E.) “è un organismo per rispondere alle finalità pastorali indicate nel Decreto conciliare «*Christus Dominus* (n. 38, 5) e successivamente precisate nel *M.P. «Ecclesiae Sanctae»* (I, 41, 5)”. Il suo riferimento giuridico è nel can.459 CIC ’83. Per recenti valutazioni su tali organismi collegiali, vedasi VALDRINI, P., «L’organizzazione della Chiesa cattolica in Europa e la politica europea di Giovanni Paolo II», in *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*. Diritto canonico 1, ed. BONI, G - CAMASSA, E - CAVANA, P. - LILLO, P. - TURCHI, V., Torino 2014, p. 639.



in Africa SCEAM²¹), hanno richiesto una necessaria precisazione delle competenze degli scopi istituzionali e delle caratteristiche funzionali del *munus* apostolico di cui erano titolari²². Esigenze di chiarezza rese ancor più impellenti nei casi in cui tali uffici (si pensi alle Conferenze Episcopali nazionali) siano titolari di *ius statuendi*, tenuto in conto che la compressione delle funzioni dei menzionati enti “di organizzazione” non è, poi, così pacifica²³.

In altri termini, mi sembra, l’organizzazione degli uffici della Chiesa visibile, in quanto istituita in entità misterica ma anche “rappresentativa” per vocazione storica, manifesta i segni di una mutazione nel senso di un arricchimento del bimillenario modello petrino poggiante sul prototipo del Vescovo di Roma²⁴: la tradizionale struttura bipolare²⁵, intercorrente tra la Chiesa (e apparato degli

²¹ Cf. DALLA TORRE, G., *La città sul monte...*, cit. p. 210. Vedi anche NICORA, A., «La Commissione degli Episcopati della Comunità Europea», in *Ius Ecclesiae* 11 (1999) p. 411 nota 8.

²² Medesime esigenze di aggiornamento sussistono per gli enti “organizzativi” canonici succitati. L’approvazione dei nuovi statuti del CCEE (2 dicembre 1995) risponde alle esigenze di nuova evangelizzazione emerse con la ricomposizione geopolitica dell’Europa dopo la caduta del Muro di Berlino. Cf. GONZALEZ-AYESTA, J., «La riforma degli statuti del Consiglio delle Conferenze dei vescovi d’Europa», in *Ius Ecclesiae* 9 (1997) pp. 495-402.

²³ Cf. PETRONCELLI, M., «Osservazioni sulla natura e competenze delle Conferenze Episcopali», in *Studi in onore di P. A. d’Avack* 3, Milano 1976, pp. 571 e 576-577, il quale A., a proposito del CCEE, osserva che esso è dotato di *munus* pastorale e, a certe condizioni, della potestà di giurisdizione, capace di conferirgli una “capacità di diritto pubblico” e che, pur esercitando una “attività prevalentemente consultiva” ciò non esclude che “per molte materie (gli) spetti anche un potere legislativo”. Tali rilievi sono tuttavia contraddetti dalla descrizione che del CCEE elabora l’Annuario Pontificio 2015, p. 1806, secondo il quale: “Il Consiglio non ha potestà giuridica alcuna e svolge la sua attività come organo di servizio, di collegamento e di collaborazione tra le Conferenze Episcopali d’Europa”.

²⁴ L’ufficio petrino, per tradizione apostolica e fondazione teologica, è primaziale e libero nella sua esplicazione potestativa, ma nel rispetto del vincolo di armonizzazione tra principio del primato e principio della collegialità episcopale. Vedi BERLINGÒ, S.-TIGANO, M., *Lezioni di diritto canonico*, cit. p. 176. Quell’ufficio, quindi, è anche originante, perché l’equilibrio gerarchico dei poteri, congiunti con l’unità della missione sua propria, si trasmette alle Chiese particolari e a tutti i pastori e soggetti gerarchicamente subordinati.

Confermerebbe la centralità e la supremazia del papato lo stesso collegamento posto in essere dal legame con il Sinodo dei vescovi, giacché “è lì che i papi si manifestano chiaramente quali capi del Collegio dei vescovi (...)”. Così, HUIZING, P., «La funzione dell’ufficio petrino nella Chiesa», in *Studi in onore di P.A. d’Avack* 2, Milano 1976, pp. 777-778.

²⁵ Simile modello era ricavabile dalle descrizioni della maggiore manualistica postconciliare: cf. DEL GIUDICE, V., *Nozioni di diritto canonico*, Milano 1962, pp. 175ss. e 213ss., pp.162-163, in cui la distinzione degli organi centrali della Chiesa e Chiesa particolare (e diocesi) appariva in termini lapi-



organi) centrale (comprendente, tra gli altri, la Curia romana in senso lato e le sue Commissioni speciali, come “*Cor Unum*” o “*Iustitia et Pax*”, la Segreteria di Stato; le strutture diplomatiche di Nunzi, delegati apostolici e osservatori permanenti) e la Chiesa particolare (corrispondente al vescovo diocesano e alla proiezione collegiale del medesimo in Sinodi, Concili e Conferenze episcopali), ha accolto nel suo grembo nuove formazioni aggregative. Si trattava di soggetti che, pur limitandosi alla funzione consultiva, o di raccordo organico, o al più, di protesi a supporto dei *tria munera*, hanno segnalato la tendenza all’innovazione dei modelli organizzativi. Alla Chiesa misterico-sacramentale sembrerebbe affiancarsi, oggi, una Chiesa organico-rappresentativa dalla fisionomia tripolare o, addirittura, multipolare a seconda del grado di autonomia e di capacità nomopoietica che si volesse attribuire ai titolari di *munera*: è il caso degli osservatori permanenti, o di capacità rappresentativa o di raccordo organizzativo, come nel caso della COMECE²⁶ e del CCEE.

Già nel corso degli anni Ottanta dello scorso secolo, del resto, la dottrina registrava la crescita numerica ed il ruolo di progressivo protagonismo nelle relazioni internazionali acquisito dalle Commissioni nazionali di “*Iustitia et Pax*”, in ordine all’azione di partecipazione corale alla tutela dei diritti umani²⁷ e all’attività

dari. Il ruolo centrale del *ius stautendi* si esauriva con riferimento al Romano Pontefice (e agli organi di curia da questo designati) ex can.7 CIC 1917; al corpo dei vescovi residenziali e degli ordinari (anche riuniti in Concili ecumenici, in Sinodi di vescovi e in Concili particolari e in Conferenze episcopali); infine, ad altri residuali uffici (individuali e collegiali). Appare dunque assai istruttivo il raffronto con la ricostruzione dell’organizzazione ecclesiale esposta, a quaranta anni di distanza, dalla recente dottrina canonica, che identifica livelli organizzativi intermedi (l’organizzazione della Chiesa interdiocesana e quella quasi-diocesana) tra organizzazione della Chiesa universale e particolare. Così, VIANA, A., *Organización del gobierno en la Iglesia*, Pamplona 2010³, pp. 149ss., spec. pp.183 ss. e pp. 207 ss.

²⁶ Tuttavia, riguardata in prospettiva dei rapporti internazionali, la COMECE ci appare titolare anche di chiare funzioni rappresentative della Chiesa e di sollecitazione, seppure indiretta, alla produzione di diritto nei consessi internazionali e all’orientamento a perseguire i principi fondamentali della dignità umana e del bene comune. Cf. la Dichiarazione dei Vescovi della COMECE in vista dell’elezione del Parlamento europeo a Bruxelles (20 marzo 2009), in *La Documentation Catholique* (= DC) 106 (2009) pp. 525ss.

²⁷ Si veda, ad es., l’Intervento del 21 febbraio 1984 di P. Martinho da Costa Lopes, Amministratore apostolico della diocesi di Dili, capitale di Timor-est alla Commissione dei diritti dell’uomo all’ONU-Ginevra, per la denuncia della repressione in atto dovuta all’invasione militare dell’Indonesia, in DC 81 (1984) p. 397, nonché la Denuncia della delegazione di *Pax Christi*



di supporto e consiglio delle Conferenze episcopali²⁸. Questi speciali organismi dimostrano, ancora una volta, la compenetrazione radicale tra enti della Chiesa. Le menzionate Commissioni nazionali sono, infatti, entità giuridicamente dipendenti dalle Conferenze Episcopali territoriali, le quali ne legittimano l'azione attraverso un mandato canonico. La rete di relazioni complesse a tutti i livelli risulta chiara nel ruolo centrale svolto dalla Commissione Pontificia di "*Iustitia et Pax*", istituita in via sperimentale da Paolo VI nel 1967²⁹, che funge da cardine di articolazione tra le Conferenze episcopali e la Segreteria di Stato³⁰.

Analoga attenzione meritano espressioni intese alla promozione della catechesi dal basso con l'aspirazione a creare reti di contatto complesse tra associazionismo cattolico di base e organi istituzionali. Formule aggregative talvolta rimaste volutamente allo stadio originario progettato dal fondatore come nel caso di "*Pax*

del 22 agosto 1984 alla Commissione dei diritti dell'uomo all'ONU-Ginevra della soppressione dei diritti e genocidio (torture e massacro di civili) messo in atto dai militari a Timor-est. In particolare *Pax Christi* sottolineava i massacri della popolazione e la soppressione di ogni libertà individuale di cui era responsabile il governo cingalese a danno della minoranza tamil in Sri-Lanka, in *DC* 81 (1984) p. 930.

²⁸ Cf. HONINGS, B., «Le iniziative delle Commissioni di "Giustizia e Pace"», in *I Diritti umani. Dottrina e prassi*, ed. CONCETTI, G., Roma 1982, p. 851 ss.

²⁹ Cf. PAULUS PP. VI, «Littera Apostolica Motu proprio datae "*Catholicam Christi Ecclesiam*". Consilium de Laicis et Pontificia Commissio Studiorum a "*Iustitia et Pace*" appellata constituuntur, 6.1.1967», in *AAS* 59 (1967) p. 25-28; riformata definitivamente con *M.P. "Iustitiam et Pacem"*, il 10 dicembre 1976 [cf. ID., «Littera Apostolica Motu proprio datae "*Iustitiam et Pacem*". Pontificia Commissio a Iustitia et Pace certa ac definita ordinatione donatur, 10.12.1976», in *AAS* 68 (1976) p. 700-703]. Giovanni Paolo II con la Cost. Apost. «*Pastor Bonus*» (28 giugno 1988), ha precisato i compiti primari del Dicastero, confermandone la vocazione come organo di raccordo tra organismi ed associazioni ecclesiali diretti alla tutela dei diritti umani [cf. IOANNES PAULUS PP. II, «Constitutio Apostolica "*Pastor Bonus*", de Romana Curia, 28.6.1988», in *AAS* 80 (1988) pp. 841-912].

³⁰ La Commissione Apostolica "*Iustitia et Pax*" mantiene relazioni con la Segreteria di Stato e offre assistenza a tutti i settori della Chiesa, in particolare alle Conferenze episcopali e attraverso esse e con il loro accordo, agli organismi creati per lo studio di questi problemi. Vedi *Annuario Pontificio*, Città del Vaticano 2014, p. 1834.

Tra i molteplici esempi dell'azione in difesa dei diritti umani in ambito internazionale, cf. l'intervento di mons. Jan Schotte, segretario della Pont. Commiss. *Iustitia et Pax* alla Conferenza internazionale delle NU a Messico, dell'8 agosto 1984, in *DC* 81 (1984) pp.1013 ss.



*Christi*³¹; talaltra sviluppate in espressioni organiche apicali, come è il caso del Pontificio consiglio “*Cor Unum*”³².

Resta il fatto che il legame tra questi soggetti ecclesiali manifesta spesso un rapporto derivativo stretto (i Nunzi apostolici, ad es., sono insigniti della dignità episcopale), facente capo allo *status* sacramentale di ordinato. Questa sovrapposibilità rende necessario distinguere i reciproci nessi di relazione sussistenti tra i singoli uffici e funzioni, sia in termini statici (di nesso organico) che dinamici (di nesso funzionale, ossia sulle rispettive competenze d’ufficio).

Ora, se in un contesto storico e dogmatico, quale poteva prefigurarsi negli anni subito successivi al postconcilio, il modello espositivo delle fonti di produzione della *lex* canonica (*fontes essendi*)³³ poteva essere ricostruito con relativa facilità, puntualizzando genericamente l’eventuale attributo di potestà autonoma goduto da taluni specifici consessi assembleari³⁴, l’orizzonte veniva mutando profondamente negli anni del pontificato montiniano e, soprattutto, dall’avvento al soglio pontificio di Giovanni Paolo II.

³¹ Con lo scopo di sollecitare la base cattolica ad una azione partecipativa per la pace nel mondo, mons. Montini progettò nel 1954 questo movimento cattolico internazionale. Si menziona qui questo organismo associativo di fedeli non solo per la stretta correlazione con la “Chiesa del diritto” ossia la Chiesa “organica”, dato che il presidente di “*Pax Christi*” è, per dettato statutario, un vescovo, ma anche per la capacità a creare reti di relazione plurale tra i soggetti ecclesiali, secondo un modello diffuso nella Chiesa visibile. Secondo l’art.13.1 del riformato statuto (23 aprile 2005): “Il Presidente di norma è un Vescovo e allora la nomina viene certificata dalla CEI”. L’art.13.3 avverte che “Il Presidente (...) mantiene i legami di comunione con i responsabili delle Chiese locali e della CEI”.

³² Istituito da Paolo VI il 15 luglio 1971, il Pontificio Consiglio è stato revisionato nel *M.P. «Intima Ecclesiae natura»* (11 novembre 2012) in tale sede riconoscendogli “la facoltà di erigere in personalità canonica organismi internazionali di carità”. Cf. *Annuario Pontificio* 2015, p. 1832.

³³ Cf. OTADUY, J., «Fuentes del derecho», in *Diccionario General Derecho Canónico* 4, ed. OTADUY, J.- VIANA, A.- SEDANO, J., Cizur Menor 2012, p. 121.

³⁴ Si pensi al collegio dei cardinali. Sul punto, BACCARI, V., *Il potere autonomo degli enti ecclesiastici*, Napoli 1943.



3. LA POTENZIALITÀ INTRINSECA DELL'ISTITUTO EPISCOPALE A GENERARE FIGURE ORGANIZZATIVE DERIVATE

In ogni caso l'istituto episcopale, sia singolarmente³⁵ che collegialmente considerato³⁶, conserva, in un quadro contrassegnato dalla pluralità di attori, una notevolissima forza di trazione e di proposizione di modelli³⁷ nell'organizzazione della Chiesa e nell'esercizio della sua *potestas statuendi*. È quanto ci suggeriscono le funzioni legislative, ampiamente vagliate in dottrina, delle Conferenze episcopali, siano esse amministrative³⁸, siano funzioni normative attuative dei principi generali dedotti dagli accordi concordatari³⁹. E tuttavia, non sembra affatto casuale che il Concilio Vaticano II (*Lumen Gentium*, n.23) insista specialmente

³⁵ Cf. LOMBARDÍA, P., *Lezioni di diritto canonico*, Milano 1984, p. 139.

³⁶ Si pensi non solo ai Concili ecumenici (ex can. 339) e ai Sinodi diocesani, ma alla specifica figura istituzionale del Sinodo dei vescovi in forma localizzata.

³⁷ Si pensi, ad es., alla Commissione Sociale dell'Episcopato e all'importanza della funzione politica da essa esercitata. Il presidente, mons. Albert Rouet proferiva in occasione della XXIX Conferenza generale UNESCO di Parigi, il 21 ottobre 1997, le osservazioni di consenso della Chiesa a proposito della Dichiarazione universale sul genoma umano. La dichiarazione, tuttavia, aggiungeva alcune "indispensabili precisazioni" di carattere legislativo: "(...) la rédaction de l'art.17 qui encourage les Etats à développer les recherches destinées à "prévenir" les maladies d'ordre génétique (...) parait légitimer aussi les strategies de dépistage des anomalies foetales orientées vers une sélection des enfants à naître (...); la Déclaration garde le silence sur la condition du fœtus et de l'embryon humains (...); la prise de position sur le clonage humain, seulement proposée en incise (art.11), laisse sans doute place à l'élaboration ultérieure par l'UNESCO d'une Déclaration spécifique sur le clonage". Su tale punto il relatore sottolinea come ogni tipo di intervento normativo debba essere ispirato al principio della "(...) unité de la famille humaine et de la dignité de chacun de ses membres". Vedi DC 94 (1997) pp.980-981. Vedi, ancora, il Comunicato della COMECE sull'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, DC 107 (2010) pp.43 ss. Medesime suggestioni offre la Dichiarazione della COMECE (e vescovi polacchi) sul Trattato costituzionale per l'Europa, in DC 101 (2004) pp.697 ss.

³⁸ Cf. FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, ed. BETTETINI, A - LO CASTRO, G., Bologna 2009¹⁰, pp. 292-293.

³⁹ Cf. MARTÍN DE AGAR, J. T., «Passato e presente dei concordati», in *Ius Ecclesiae* 12 (2000) pp. 613 ss.; MARTÍN DE AGAR, J. T. - NAVARRO, L., *La legislazione delle Conferenze episcopali complementare al CIC*, Roma 2009²; LILLO, P., *Concordati, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano 1990, p. 42 e pp. 147ss.; PETRONCELLI, M., «Osservazioni sulla natura e competenze...» cit. pp. 583ss., il quale A. sottolinea la capacità di queste di emanare norme di diritto oggettivo; CORRAL SALVADOR, C., *Derecho internacional concordatario*, cit. p. 443 e p. 75, dove



nei riguardi delle Conferenze episcopali nel rafforzamento del loro vincolo di unione (vincolo “*pacis, amoris et unitatis*”) col Romano Pontefice⁴⁰. Ma è proprio nel ruolo dominante delle Conferenze episcopali, specialmente nella dimensione nazionale, e nel connesso sviluppo normativo di *ius statuendi*, che viene inserendosi l’azione pastorale, quasi a confermare che la principale natura di tale collegio sia, come effettivamente è, quella di soggetto promotore della pastoraltà⁴¹. Ed è la natura pastorale della norma canonica, mi sembra, l’elemento accomunante i vari soggetti canonici (*fontes existendi*) titolari di *munera* storicamente stabiliti o emergenti dalle attuali dinamiche ecclesiali.

Le intuizioni conciliari sviluppate sulla linea della “complementarietà esplicita” tra collegio episcopale e primato petrino, anzi, appaiono nella complessità dell’attuale organizzazione ecclesiale la più felice soluzione all’atavico problema degli equilibri tra i due cardini Chiesa universale - Chiesa particolare. Essi indicano il rapporto derivativo e originante di tutti gli uffici titolari di *munera* apostolici dalla figura prototipa del vescovo ordinato *in sacris*, per nesso originario⁴².

Questo dato di fatto, a ben vedere, non impone alla “Chiesa del diritto” scelte insolubili: la preveggenza del Concilio Vaticano II aveva indicato nella “logica dell’integrazione” un criterio di applicazione generale, giudicando realistico il suo travaso nel nesso primato-collegialità⁴³.

Il ruolo centrale della figura istituzionale del vescovo risulta ancor più chiaro di fronte alla modalità di sviluppo della pluralità di soggetti canonici titolari di potestà legislativa che in esso trovano la matrice originaria e, contemporaneamente, il luogo teologico della distinzione dei ruoli salvifici⁴⁴.

l’A. sottolinea l’importanza “storica ed attuale” del diritto convenzionale episcopale, capace di esprimere una prassi concordataria ed assicurare ad una fonte parallela di diritto canonico esterno.

⁴⁰ Cf. CORRAL SALVADOR, C., *Derecho internacional concordatario*, cit. p. 440.

⁴¹ Cf. ARRIETA, J. I., «Organismi episcopali a livello continentale...» cit. pp. 549-550.

⁴² Cf. FANTAPPIÈ, C., *Introduzione storica al diritto canonico*, Bologna 2003, p. 252-253, con rinvio a «*Lumen Gentium*», n. 24, sulla pienezza dell’ordine episcopale (cui spetta immediatamente il triplice *munus* di santificare, insegnare e governare), al momento stesso della consacrazione e indipendentemente dall’abilitazione canonica.

⁴³ Cf. FANTAPPIÈ, C., *Introduzione storica...*, cit. p. 250; ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, F., *La Chiesa come ordinamento sacramentale*, Milano 1971, pp. 48ss.

⁴⁴ Osserva la più acuta dottrina come il magistero riformatore di Giovanni Paolo II espresso nel *Motu Proprio «Apostolos suos»* (21 maggio 1998) distingue inequivocabilmente sul piano teologico, pur nell’unitaria funzione pastorale, il ruolo del vescovo diocesano ed il suo specifico governo pastorale,



La Chiesa del postconcilio è, in buona sostanza, l'incubatrice delle molteplici espressioni di collegialità episcopale. Dopo l'istituzione del Sinodo dei Vescovi, con cui Paolo VI nel 1965 imprimeva nuove energie al vincolo di unione e collaborazione tra il Papa e la collegialità episcopale dell'ecumene⁴⁵, è Giovanni Paolo II ad infondere definitivamente all'organo collegiale i caratteri dell'universalità e della pastoralità, di fronte alle sfide della nuova evangelizzazione⁴⁶.

Nel medesimo solco si collocano le forme di collegialità episcopali stabili, con competenze eminentemente (e non esclusivamente) di comunicazione e di coordinazione⁴⁷, riconoscibili nella COMCE e nel CCEE: organismi nei quali la funzione pastorale⁴⁸ appare non solo come fattore connotante, ma tale da esaltare i soggetti canonici titolari di *munera* apostolici che prevedono la riserva del *ius statuendi*.

Da tali rilievi è possibile trarre alcune preliminari osservazioni: il modello multipolare proprio della Chiesa organizzata e vigente nel XXI secolo richiede necessariamente una rivalutazione delle originarie attribuzioni potestative connesse all'ufficio episcopale (se ne colgono nitidi segnali in Francesco, MP. «*Mitis*

dal ruolo svolto dalle Conferenze episcopali, come “esercizio congiunto di funzioni pastorali del ministero episcopale”. Cf. FANTAPPIÈ, C., *Storia del diritto canonico e delle istituzioni della Chiesa*, Bologna 2011, p. 313 e nota 3.

⁴⁵ Cf. MILANO, G., *Il sinodo dei vescovi*, Milano 1985, pp. 390 ss. Vedi anche PICOZZA, P., «Possibili miglioramenti funzionali del Sinodo dei Vescovi», in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro 2*, Padova 2000, pp. 1497ss.

⁴⁶ Cf. FANTAPPIÈ, C., *Storia del diritto canonico...*, cit. p. 312 e spec. p. 316, sul Sinodo (*rectius* “Assemblea”) speciale dei Vescovi per l’Africa (10 aprile – 8 maggio 1994). Cf. *Enchiridion del Sinodo dei Vescovi (1989-1995) 2*, Bologna 2006, pp. 3529ss.

⁴⁷ Sulla funzione esclusivamente coordinativa di riunioni sovranazionali di Conferenze episcopali, nel senso dell'impossibilità di attribuire alla COMECE e al CCEE ruoli direttivi e, tantomeno, di esercizio di potestà ecclesiastica in capo agli episcopati nazionali, vedasi ARRIETA, J. I., «Organismi episcopali a livello continentale...» cit. p. 555. Circa il CCEE riferisce di funzioni esclusivamente di cooperazione e di comunicazione, NICORA, A., «La Commissione degli Episcopati...» cit. p. 411; esclude che il CCEE possa sostituirsi nelle funzioni decisionali (*uti legislator*) riguardo ai singoli vescovi o quando riuniti in Conferenze, FELICIANI, G., «Il Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa (CCEE)», in *Antonianum* 79 (2004) p. 645.

⁴⁸ Precisa le funzioni esclusivamente pastorali attribuite alla COMECE, FELICIANI, G., «La Commissione degli Episcopati della Comunità Europea (COM.E.C.E.)», in *Le Conferenze Episcopali in Europa. Un nuovo attore nelle relazioni tra Stati e Chiesa cattolica*, ed. COGLIEVINA, S., Milano 2010, p. 213. Analoghe riserve sono in NICORA, A., «La Commissione degli Episcopati...» cit. p. 409 e 413ss. per il quale la COMECE ha funzioni pastorali ed è priva di potestà normative.



Iudex Dominus Iesus», Preambolo); la messa a punto e la revisione di criteri di cooperazione e dei vincoli di unione⁴⁹ tra i molteplici titolari di *munera* apostolici nell'esercizio concreto della *missio*; il riconoscimento in termini esplicitamente normativi dell'attività pastorale (nel senso di un'espressa dichiarazione del momento pastorale della norma canonica, nei limiti e alle condizioni secondo cui la norma canonica tollera tale attributo).

4. LA PLURALITÀ DELLE FONTI CANONICHE DI PRODUZIONE (*FONTES ESSENDI*) E LE RECIPROCHE INTERRELAZIONI.

Quello sin qui esposto è un quadro organizzativo dinamico e aperto alla legittimazione di uffici ecclesiali dotati di potestà legislativa, rappresentativa ed anche solo organizzativa: un profilo articolato di *munera* ed uffici che pone un problema impellente nella definizione delle rispettive competenze degli uffici e nell'organizzazione equilibrata delle funzioni organiche di ciascuno, in un sistema armonico.

Siffatta prospettiva consegue alla natura della Chiesa e alla capacità di considerare il proprio ordinamento giuridico come il prodotto di un processo partecipato, nello spazio di azione ed iniziativa comune, alla creazione della sua legge⁵⁰.

La pluriformità e la pluralità di origine del momento produttivo della *lex canonica* risponde all'esigenza tradizionale della Chiesa di edificare vie di relazione attraverso meccanismi di armonizzazione improntati alla razionalità di derivazione tomista⁵¹. Siffatti caratteri sono maggiormente incentivati oggi, in conseguenza del crescente numero di soggetti istituzionali e della complessità delle relazioni costituite, specialmente riguardo ai soggetti della rappresentanza della società civile. Con queste entità, infatti, la Chiesa visibile tende a sperimentare e promuovere forme aggiornate di rapporti giuridici formali. Questo fenomeno,

⁴⁹ La più attenta dottrina sostiene, in proposito, la validità delle indicazioni conciliari sulla necessaria saldatura dei soggetti canonici organizzativi sul territorio (Province ecclesiastiche; Regioni ecclesiastiche, Conferenze episcopali; Organi internazionali, ossia continentali di Conferenze episcopali (in Europa, COMECE e CCEE). Così, ARRIETA, J. I., «Organismi episcopali a livello continentale...» *cit.* pp. 532 ss. e spec. p. 538.

⁵⁰ Cf. BERLINGÒ, S.—TIGANO, M., *Lezioni di diritto canonico*, *cit.* p. 69.

⁵¹ Cf. LOMBARDÍA, P., *Lezioni di diritto canonico*, *cit.* pp. 199ss.



tra l'altro, produce ricadute non indifferenti anche nell'organizzazione interna della Chiesa, nei rapporti intercorrenti tra soggetti titolari di *munera* apostolici a tutti i livelli gerarchici ed organizzativo-territoriali.

La flessibilità manifestata in questo senso dall'ordinamento canonico trova un chiaro sostegno nella legislazione delegata, ex can. 30 CIC, il quale, ammettendo in date materie e a date condizioni la potestà di legiferare in favore di organi esecutivi, non solo opera una vistosa deroga al principio di preclusione nomopoitica verso soggetti non istituzionalizzati, ma introduce (a conferma della sua storica predisposizione a contenere) significativi elementi di flessibilità nel sistema delle fonti⁵².

È la medesima accezione giuridica di "fonte" a rammentarci che la Chiesa sviluppa il suo diritto su un piano strumentale tutt'affatto riducibile alla legge e alla consuetudine, pur conservando tali fonti una posizione apicale nel sistema della gerarchia delle norme canoniche. Non si allude, qui, solo alla categoria dei cd. regolamenti amministrativi canonici (decreti generali esecutivi e istruzioni) ai quali la dottrina assegna la natura di atti amministrativi-norma⁵³, ma più in generale si tiene conto del carattere aperto della categoria delle fonti formali, alla quale possono essere ben ricondotte, tra le altre, le norme statutarie, l'equità ed il diritto convenzionale concordatario⁵⁴.

La storia istituzionale ecclesiastica, a far capo dalla Lettera di Clemente Romano ai Corinzi, ci ammaestra all'estrema complessità e ricchezza delle fonti di diritto canonico: regole, precetti e leggi venute crescendo dall'albeggiare dell'era cristiana per confluire in un imponente e composito fiume normativo, fino all'epopea della cd. "età classica" della Chiesa legiferante⁵⁵.

Venendo ai tempi correnti, e volendo focalizzare l'attenzione sugli spazi di *ius statuendi et deliberandi* naturalmente oggetto delle dinamiche giuridiche interna-

⁵² Cf. c.135 §2, sul divieto di delega della potestà legislativa.

⁵³ Cf. LOMBARDIA, P., *Lezioni di diritto canonico*, cit. p. 216. Cf. anche MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2001, pp. 77-102.

⁵⁴ Cf. OTADUY, J., «Fuentes del derecho» cit. p. 121.

⁵⁵ Cf. FANTAPPIÈ, C., *Introduzione storica...*, cit. p. 79ss. e MUSSELLI, L., *Storia del diritto canonico. Introduzione alla storia del diritto e delle istituzioni ecclesiali*, Torino 1992, pp. 33ss.

Cf. anche DE LUCA, L., «Fonti del diritto canonico», in *Scritti vari di diritto ecclesiastico e canonico. Scritti di diritto canonico 2*, Padova 1997, pp. 397 ss.; GAUDEMET, J., *Storia del diritto canonico. Ecclesia et Civitas*, Milano 1998, pp. 112ss.



zionali, il tronco normativo della Chiesa si ramifica in nuove fronde. In questo scenario, là dove il diritto ecclesiale si relaziona con gli ordinamenti sovrani, più spesso qualificati dalla laicità democratica ma anche, all'opposto, da connotati teocratici o totalitari, ed entra in sintonia con le multiformi organizzazioni associative di Stati-membri, il fenomeno di sviluppo ed armonizzazione delle fonti canoniche (nel duplice versante cognitivo e produttivo) appare altrettanto dinamico. Oltre alla vivacità della prassi concordataria, che sembra attingere linfa alla fonte perenne del "modello costantiniano"⁵⁶, occorre sottolineare l'importanza crescente dell'attività convenzionale codificatoria prodotta nel cd. «commercio giuridico internazionale» in cui la Santa Sede è non solo direttamente coinvolta, ma sempre più soggetto attivo (attraverso la partecipazione alle procedure e ai meccanismi di *consensus* collegiale) nei rapporti con le Organizzazioni internazionali sia universali (es. ONU, UNESCO), sia regionali (es. OSCE, UE, SICA)⁵⁷.

Un quadro vitalissimo, per nulla indebolito dall'atrofizzata prassi arbitrale, un tempo emblema dei fasti diplomatici internazionali della Chiesa temporale, ed oggi esausta per naturale decadimento dei presupposti politici legittimanti ispirati al principio della *potestas indirecta in temporalibus*⁵⁸.

La potenziale pluralità (ed il potenziale sviluppo) delle fonti di diritto canonico non è neppure in contraddizione con i caratteristici attributi di "chiusura" del sistema giuridico in ragione del fondamento nel *ius divinum*. Né la progressione delle cd. "*fontes essendi*" sembra collidere con l'esistenza di un'originaria e tuttora vigente norma-principio di indole costituzionale (la norma sulla normazione canonica), giacché appare connaturale al carattere di *societas perfecta* -quale la Chiesa è prescindendo da valutazioni di ordine politico, l'attitudine a contenere un'articolazione delle fonti, si pensi al *ius missionarium*, così da adeguare la propria struttura organizzativa alla massima aderenza possibile verso ordinamenti, gruppi intermedi organizzati e soggetti ad essa esterni.

La speciale compenetrazione tra norme canoniche trova un'ulteriore decisiva conferma nell'elasticità della natura e dei contenuti suoi propri: elasticità che, nel

⁵⁶ Cf. CATALANO G., *I concordati tra storia e diritto*, Soveria Mannelli 1992, spec. pp. 40ss.

⁵⁷ Me ne occupo diffusamente in VECCHI, F., «Rilievi sugli sviluppi...» cit. p. spec. pp. 209ss.

⁵⁸ Cf. FANTAPPIÈ, C., *Storia del diritto canonico...*, cit. p. 256 e nota 118. Cf. anche BELLINI, P., *La coscienza del principe* 2, Torino 2000, pp. 621ss.



corso della legislazione post-codificiale del pontificato wojtyliano ha significativamente accentuato il carattere pastorale⁵⁹.

5. I CRITERI DI “COOPERAZIONE” ISTITUZIONALE TRA “ENTI DI ORGANIZZAZIONE” DELLA CHIESA: LO “STILE DI GOVERNO COLLEGIALE” COME SEGNO DI PREMINENTE ATTENZIONE PER LA FUNZIONE E NON PER LO STATUS

Dedicandomi al fenomeno sempre più marcato della presenza della Santa Sede nel contesto delle relazioni multilaterali tra stati affermavo, sulla base dei documenti prodotti nelle sedi internazionali, il primato del ruolo sullo *status* da parte dei delegati apostolici. Sostenevo, in altri termini, che la forza della *missio* evangelica contenuta nel *munus* degli organi delegati, trasfigurasse quasi la rappresentanza in sé (*negotiorum gestio*): il “ruolo”, in quanto *missio* svolta nel cd. “commercio giuridico internazionale”, rendeva non decisiva la sussistenza di attributi – altrimenti indispensabili nei diritti secolari a qualificare e sostanziare giuridicamente l’attività svolta – quali la soggettività, la rappresentanza, la personalità giuridica internazionale e la sovranità (dell’ente soggetto delegante)⁶⁰.

Detto primato del “ruolo” sullo *status*, mi sembra aderisca bene anche al contesto delle regole preposte al funzionamento degli enti interni alla Chiesa, ossia degli organismi episcopali nei molteplici livelli organizzativi in cui sono attualmente strutturati.

La dottrina ha ben puntualizzato le novità prodotte dal Concilio Vaticano II circa il fondamento dottrinale delle organizzazioni episcopali “di supporto”. Per tali istituti di cooperazione collegiale, infatti, si è osservato che il fondamento risiede nel livello operativo della messa a confronto delle responsabilità singolari.

Specialmente nell’ambito dell’attività di deliberazione di carattere vincolante il vescovo è sollecitato a modulare, pur conservando integra l’autorità dei *tria munera*, la condizione sacramentale con quella collegiale e ad abbracciare, in una logica di confronto aperto, ciò che è stato descritto come un peculiare “stile di

⁵⁹ Cf. FANTAPPIÈ, C., *Storia del diritto canonico...*, cit. p. 314, con rinvio a MARCUZZI, P. G., «La legislazione universale post-codificiale», in *Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi. Vent’anni di esperienza canonica 1983-2003*, Città del Vaticano 2003, pp. 83-113.

⁶⁰ Cf. VECCHI, F., «Rilievi sugli sviluppi...» cit. spec. pp. 194-195.



governo episcopale⁶¹. Tale criterio munito di caratteri paranormativi – giacché la sua tassatività sarebbe imposta non solo dal *ius positum* codiciale, ma anche dalle circostanze oggettive di fatto – sarebbe palese nell’evenienza delle cure di massima collaborazione da prodigare all’atto della stipula di accordi concordatari tra Nunzio apostolico e Conferenza Episcopale nazionale⁶².

Effettivamente, nel fenomeno di moltiplicazione di soggetti ecclesiali, quello dell’attività pattizia episcopale (l’antico *ius vetus praelaticium concordatarium*) esprime perfettamente l’esigenza di calibrare con estrema cura la compenetrazione degli uffici di delegazione apostolica e l’importanza di tenere ben distinti gli ambiti delle rispettive aree di competenza nell’esercizio del *ius statuendi*.

Ancora una volta vengono posti in risalto il rapporto e l’identificazione ontologica e giuridica tra le due entità – Pietro e gli Apostoli – in esso formalizzate, ossia tra primato petrino e collegialità⁶³.

La prassi concordataria indica il consolidamento delle funzioni negoziali delle Conferenze Episcopali, a conferma del principio di cooperazione gerarchica⁶⁴. Il magistero del regnante pontefice si pone su un medesimo piano di aspettative fiduciose verso il primato episcopale nel rimettere nelle mani responsabili del Vescovo diocesano in veste di “giudice unico” un innovativo rito abbreviato delle cause matrimoniali, ma aprendosi ad un’affermazione ancor più impegnativa nell’identificare nell’istituzione episcopale la leva di rinnovamento della Chiesa visibile⁶⁵.

⁶¹ Cf. ARRIETA, J. I., «Organismi episcopali a livello continentale...» *cit.* p. 540.

⁶² Cf. *Ibid.* p. 553.

⁶³ Sulla *communio* e corresponsabilità, la collegialità, HERRANZ, J., *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, *cit.* pp.38 e 45. Cf. COLELLA, P., «Collegialità episcopale e Sinodo dei Vescovi» *cit.* p. 341.

⁶⁴ Cf. CORRAL SALVADOR, C., *Derecho internacional concordatario*, *cit.* p. 443.

⁶⁵ FRANCESCO PP., «Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio “*Mitis Iudex Dominus Iesus*”, sulla riforma del processo canonico per le cause di dichiarazione di nullità del matrimonio nel Codice di Diritto Canonico, 15.8.2015», in http://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio_20150815_mitis-iudex-dominus-iesus.html (consulta 29.11.2015), Proemio IV. 2: “Non mi è tuttavia sfuggito quanto un giudizio abbreviato possa mettere a rischio il principio dell’indissolubilità del matrimonio; appunto per questo ho voluto che in tale processo sia costituito giudice lo stesso Vescovo, che in forza del suo ufficio pastorale è con Pietro il maggiore garante dell’unità cattolica nella fede e nella disciplina”.



La Chiesa del XXI secolo sembra indicare con decisione che strutture, nessi di raccordo e funzionalità della sua organizzazione riposano sulla conferma e, forse, sulla riscoperta delle risorse custodite nel principio di collegialità⁶⁶, di stabilità dei vincoli e dei *munera*, che non si esauriscono nell'esaltazione dell'autonomia e indipendenza dei rispettivi ambiti organizzativi d'ufficio. La Chiesa visibile va edificata sulla base di una cooperazione stretta tra tutti i (nuovi) soggetti canonici esponenziali, a vario titolo attori della *missio* apostolica. Questi caratteri dovrebbero replicarsi (come avviene tra Nunziature e Conferenze Episcopali nazionali nelle dinamiche volte alla stipula di concordati) anche nei rapporti tra la Santa Sede e le cd. "Riunioni internazionali di Conferenze Episcopali". Effettivamente, le relazioni di unione intercorrenti tra COMECE e CCEE appaiono correttamente impostate, sotto il controllo della Sede Apostolica, nell'esercizio del governo pastorale. Al netto di improvvidi sconfinamenti, la *potestas regiminis*⁶⁷ nella nuova formulazione statutaria sembra stemperare le primitive posizioni di equiordinazione volgendosi verso un modello di collaborazione, in cui l'azione pastorale dell'uno (la COMECE) è "demandata" dall'organo titolare di una ben maggiore responsabilità (il CCEE)⁶⁸.

Risulta più problematico il rapporto funzionale tra COMECE e organismi diplomatici della Santa Sede, specialmente con riferimento al Nunzio presso la Comunità Europea (a Bruxelles e Strasburgo). Effettivamente, in questo versante, lo "stile di governo collegiale" deve cedere spazio al ruolo impresso nel *munus* del titolare. Il valore rappresentativo della COMECE non è in grado di concorrere ad armi pari con le funzioni rappresentative e "politiche" di cui dispone il Nunzio nell'assolvimento dei compiti propri della *negotiorum gestio* diplomatica.

Secondo il Romano Pontefice è necessario che il vescovo "(...) tanto nelle grandi come nelle piccole diocesi, offra un segno della conversione delle strutture ecclesiariche". Cf. FRANCESCO PP, «Lett. Ap. in forma di M. P. "Mitis Iudex Dominus Iesus"» cit. Proemio III, con rinvio a FRANCISCO PP, «Adhortatio Apostolica "Evangelii gaudium"». Summi Pontificis Francisci Episcopis Presbyteris ac diaconis viris et mulieribus consecratis omnibusque christifidelibus laicis de Evangelio Nuntiando nostra aetate, 24.11.2013», in *AAS* 105 (2013) p. 1031.

⁶⁶ Cf. GROOT, J. C., «Chiesa locale e Chiesa universale nell'esercizio della collegialità», in *La crisi del potere nella Chiesa e risveglio comunitario*, Milano 1969, pp. 159ss.

⁶⁷ Cf. ARRIETA, J. I., «Organismi episcopali a livello continentale...» cit. p. 557.

⁶⁸ Cf. NICORA, A., «La Commissione degli Episcopati...» cit. p. 417.



L'azione pastorale rimane, dunque, insieme alle prescrizioni in capo al Nunzio (ex can.365 §2, CIC) il tratto comune e la soglia insuperabile nelle relazioni tra i soggetti canonici⁶⁹.

6. CONCLUSIONI

Di fronte al fenomeno postconciliare di costituzione di soggetti canonici depositari a vario di titolo di funzioni ecclesiali di raccordo o di rafforzamento dell'organizzazione della Chiesa visibile, si profila la creazione di una struttura multipolare dell'organizzazione costituzionale del governo della Chiesa. Ciò comporta ulteriori problemi: la coordinazione e l'eventuale compenetrazione tra competenze degli uffici e delle fonti canoniche.

La soluzione individuata nell'accentuazione della natura pastorale della norma canonica e del criterio di raccordo organico "collegiale" elevato a prassi nelle relazioni di governo può apparire una strada percorribile. Certamente, la pluralità di enti canonici operanti per la *missio* evangelica richiede una maggiore sensibilità verso una proiezione dinamica, di funzione, anziché di *status*, ed in tal senso sembra siano allineati gli statuti degli organismi collegiali episcopali, come pure il magistero del regnante Romano Pontefice.

Per quanto attiene l'armonizzazione delle fonti normative prodotte dai soggetti operanti nell'organizzazione ecclesiale, occorre tuttavia procedere con cautela proprio in ragione della natura elastica dell'ordinamento canonico, quanto a *fontes essendi* e *fontes existendi*. La dottrina ha infatti puntualmente segnalato, di quella realtà giuridica, "l'inusuale abbondanza di legislatori", espressione di un triplice livello gerarchico di potestà (la suprema, la sinodale e la capitale). Ciò attesta, ancora una volta, la natura non rigida della compagine delle fonti di produzione delle norme canoniche, perché, semmai e a differenza degli ordinamenti secolari, il diritto della Chiesa non conosce titolari esclusivi della potestà legislativa e, addirittura, consente al legislatore di intervenire, con potestà di supervisione, anche sugli atti di governo posti da soggetti privi di *potestas statuendi*, con ciò implicitamente elevandone giuridicamente l'operato⁷⁰.

⁶⁹ Cf. NICORA, A., «La Commissione degli Episcopati...» *cit.* p. 418.

⁷⁰ Cf. OTADUY, J., «Fuentes del derecho» *cit.* p. 123.



In questo quadro, la compenetrazione tra *munus* pastorale (trasversalmente presente tanto nel governo della diocesi quanto nella gestione delle relazioni internazionali bi e multilaterali), e *ius statuendi* sarebbe favorita dall'elasticità del diritto canonico: un diritto non fondato su criteri predeterminati sia nelle fonti di produzione, sia nelle forme sia nei procedimenti di elaborazione delle leggi e in grado di fondere e sublimare il diritto divino naturale e positivo nel perenne e superiore fine di giustizia⁷¹.

⁷¹ Sul diritto divino come fondamento della spettanza dei diritti umani all'uomo, in rapporto diretto col fine che questi "deve perseguire *iure naturae*", cf. SPINELLI, L., *Il diritto pubblico ecclesiastico...*, cit. pp. 219ss.

