



**Laura De Gregorio**

(ricercatore di Diritto canonico e Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Scienze Politiche "C. Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze)

## **Il potere normativo delle conferenze episcopali. Il can. 455 *Cic* alla luce della vicenda italiana**

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. I primi statuti della Cei - 3. Lo statuto del 1965 e l'attuazione delle disposizioni conciliari - 4. Responsabilità ed autonomia della Cei del post-Concilio: gli statuti del 1971 e del 1977 - 5. La Cei interlocutore ecclesiale dell'autorità civile - 6. Attualità e prospettive tra fine e inizio millennio. Gli statuti del 1998 e del 2000.

### **1 - Premessa**

Il can. 455, § 1 del *Codex Iuris Canonici* del 1983, confermando il contenuto del § 38.4 del decreto conciliare *Christus Dominus*<sup>1</sup>, riconosce alle conferenze episcopali il potere di "emanare decreti generali", ossia, come specifica il can. 29 dello stesso Codice, atti "con i quali dal legislatore competente vengono date disposizioni comuni per una comunità capace di ricevere una legge", dunque, "propriamente leggi" e "retti dalle disposizioni dei canoni sulle leggi"<sup>2</sup>. Questa fondamentale

---

<sup>1</sup> **CONCILIO VATICANO II**, *Decreto Christus Dominus*, 28 ottobre 1965, AAS LVIII, (1966), pp. 673-701.

<sup>2</sup> Per un primo approfondimento sul potere normativo delle conferenze episcopali si veda **J.L. GUTIÉRREZ**, *La potestà legislativa del vescovo diocesano*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, a cura di G. Barberini, I, Perugia, 1984, pp. 471-489; **F.G. MORRISEY**, *Decisions of Episcopal Conferences in Implementing the New Law*, in *Studia Canonica*, 1986, I, pp. 105-121; **D.B. MURRAY**, *The Legislative Authority of the Episcopal Conference*, in *Studia Canonica*, 1986, I, pp. 33-47; **G. FELICIANI**, voce *Conferenze episcopali*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, VIII, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 1-5; **C. DE DIEGO LORA**, *La potestad de régimen de las conferencias episcopales en el "Codex" de 1983*, in *Ius Ecclesiae*, 1989, I, pp. 23-46; **T.J. GREEN**, *The Normative Role of Episcopal Conferences in the 1983 Code*, in *Episcopal Conferences. Historical, canonical and theological studies*, Washington, 1989, pp. 137-167; **R. PERIS**, *Conferencia Episcopal y decisiones vinculantes*, in *Ius Canonicum*, 1990, II, pp. 579-605; **D. CITO**, *Le delibere normative delle conferenze episcopali (Considerazioni in tema di flessibilità della competenza)*, in *Ius Ecclesiae*, 1991, II, pp. 561-572; **G. FELICIANI**, *Il potere normativo delle Conferenze Episcopali nella comunione ecclesiale*, in *Monitor Ecclesiasticus*, 1991, I-II, pp. 87-93; **M. MARCHESI**, *Diritto canonico complementare italiano. La normativa della CEI*, EDB, Bologna, 1992; **L. MARTÍNEZ SISTACH**, *La actividad jurídica de la Conferencia Episcopal*, in *Ius Canonicum*, 1992, I, pp. 83-96.; **J.L. GUTIÉRREZ**, *L'attività normativa delle Conferenze*



“novità conciliare”<sup>3</sup>, riproposta e precisata dalla previsione codiciale<sup>4</sup>, disegna, peraltro, come è noto, in capo alle conferenze episcopali, un potere normativo limitato alle “materie in cui lo abbia disposto il diritto universale oppure lo stabilisca un mandato speciale della Sede Apostolica sia *motu proprio* sia su richiesta della conferenza stessa”<sup>5</sup>;

---

episcopali, in *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Symposii Internationalis Iuris Canonici*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1994, pp. 605-624; **M. RIVELLA**, *Decisioni e dichiarazioni delle Conferenze episcopali*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1996, IV, pp. 421-432; **D. MOGAVERO**, *La normativa emanata dalla Conferenza episcopale italiana*, in *Fondazione del diritto. Tipologia e interpretazione della norma canonica*, Edizioni Glossa, Milano, 2001, pp. 277-305; **ID.**, *Conferenze episcopali: loro statuto*, in *Chiese particolari e Chiesa universale*, Edizioni Glossa, Milano, 2003, pp. 83-101.

<sup>3</sup> Le conferenze episcopali (*coetus* o *conventus episcoporum*) esistevano prima del Concilio Vaticano II. Sennonché, è solo con il decreto *Christus Dominus* che viene loro riconosciuto, per la prima volta, con una normativa di diritto universale, il potere normativo. Al riguardo è stato giustamente sottolineato che a partire dall’evento conciliare le conferenze episcopali sono state trasformate da incontri non ufficiali in istanze inquadrature nel diritto costituzionale della chiesa, da assemblee volontarie in *coetus* obbligatori quanto a istituzione e partecipazione, da riunioni eterogenee nella configurazione e nella composizione a *conventus* essenzialmente omogenei e, ancora, da organismi dotati esclusivamente di autorità morale a istituti capaci di assumere deliberazioni giuridicamente vincolanti, sia pure limitatamente a materie specifiche e a condizioni quanto mai rigorose. Cfr. **G. FELICIANI**, *Le conferenze episcopali*, il Mulino, Bologna, 1974, pp. 15-132 e **J. MANZANARES**, *Las conferencias episcopales en el nuevo código de derecho canonico*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, a cura di G. Barberini, I, Perugia, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984, pp. 513-531. Sul punto si veda inoltre **P. FRANZEN**, *Las conferencias episcopales, problema crucial del Concilio*, in *Razon y Fe*, 1963, 3-4, pp. 149-172; **R. BEZAC**, *Les conférences épiscopales nationales*, in *Revue de Droit Canonique*, 1965, 4, pp. 305-317; **M. COSTALUNGA**, *De Episcoporum conferentiis*, in *Periodica de Re Morali Canonica Liturgica*, 1968, 2, pp. 217-266; **D. MOGAVERO**, *Conferenze episcopali*, cit., pp. 83-101.

<sup>4</sup> Il can. 455, in particolare, riproduce, nei paragrafi primo e secondo, sebbene con una terminologia differente (non si parla più di “decisioni”, ma, rifacendosi al titolo terzo del primo libro del Codice, di “decreti generali”. Analogamente, il riferimento al “diritto comune” è sostituito da quello al “diritto universale”, come già indicano i primi canoni sulle norme generali. Ancora, si introduce il richiamo alla “riunione plenaria” della conferenza quale organo che può validamente assumere questo tipo di provvedimenti) il testo del § 38.4 del decreto *Christus Dominus* e introduce, nei paragrafi successivi, due importanti specificazioni. Il § 3, stabilendo che i decreti generali delle conferenze episcopali “non ottengono forza obbligatoria se non vengono legittimamente promulgati, dopo essere stati autorizzati dalla Sede Apostolica”, subordina evidentemente la vincolatività dei decreti generali dei *coetus* a due distinti momenti. In *primis*, la *recognitio* della Santa Sede. Quindi, la promulgazione da parte della conferenza secondo il modo e i tempi da essa stabiliti (evidente è qui il richiamo ai cann. 7 e 8 del Codice che indicano nella promulgazione il momento istitutivo della legge). Si rinvia alla nota 7 per quanto riguarda il § 4 del can. 455.

<sup>5</sup> Can. 455, § 1.



validamente esercitabile se espresso “nella riunione plenaria almeno mediante i due terzi dei voti dei presuli che appartengono alla conferenza con voto deliberativo”<sup>6</sup>; vincolante se, come specifica il § 2 del can. 455, “i decreti di cui al § 1” sono “legittimamente promulgati dopo essere stati autorizzati dalla Sede Apostolica”<sup>7</sup>.

Soffermando l’attenzione sul primo dei vincoli indicati, è chiaro come la norma del Codice individui due distinti percorsi di attuazione del potere normativo riconosciuto alle conferenze episcopali, due differenti ambiti operativi, per così dire: da un lato vi sono, infatti, le materie specificate dal diritto universale, dall’altro quelle precisate da un mandato speciale della Santa Sede<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Can. 455, § 2.

<sup>7</sup> Cfr. **PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI**, *La recognitio nei documenti della Santa Sede*, 28 aprile 2006, in *Communicationes*, 2006, I, pp. 10-17.

<sup>8</sup> Il can. 455, introducendo una specificazione rispetto al disposto del decreto conciliare, stabilisce al § 4 che “Nei casi in cui né il diritto universale né uno speciale mandato della Sede Apostolica abbiano concesso alla conferenza episcopale la potestà di cui al § 1, rimane intatta la competenza di ogni singolo vescovo diocesano e la conferenza episcopale o il suo presidente non possono agire validamente in nome di tutti i vescovi, a meno che tutti e singoli i vescovi non abbiano dato il loro consenso”. È stato giustamente rilevato che tale norma costituisce una conferma della scelta del Codice del 1983, nel momento in cui riconosce il potere normativo alle conferenze episcopali qualificate come “organismi di per sé permanenti”, di tutelare e salvaguardare la potestà *iure divino* del vescovo diocesano contro il pericolo di una eccessiva limitazione a favore del governo collegiale delle chiese particolari. La locuzione *agere nomine omnium episcoporum*, quale applicazione del principio di cui al can. 119, *quod omnes uti singulos tangit ab omnibus approbari debet*, non deve essere intesa, infatti, come ulteriore modalità, per la conferenza episcopale, di emanare norme giuridicamente vincolanti su materie escluse *ex* can. 455, dall’ambito delle sue competenze. L’estensione di queste ultime in forza di possibili delibere unanimi, oltretutto senza alcun tramite con la Sede Apostolica, sarebbe del resto in contrasto con lo spirito e la *ratio* dello stesso can. 455 §§ 1 e 2. Piuttosto, nei casi in cui né il diritto universale né uno speciale mandato della Sede Apostolica abbiano concesso alla conferenza episcopale la potestà di cui al § 1, qualora i vescovi agiscano all’unanimità, deve ritenersi che si sia in presenza di un’azione svolta da una somma di persone fisiche che non assurge a manifestazione della conferenza episcopale come persona giuridica. Un atto collettivo su cui i soggetti che lo hanno posto in essere, i presuli della conferenza, conservano sempre piena autonomia in ordine ad una sua posteriore revoca o modifica. Non si porrebbe, allora, propriamente, in questi casi una “questione di flessibilità” dell’estensione della potestà normativa della conferenza episcopale, semmai una “questione del tipo o grado di obbligatorietà” che vincola i vescovi alla decisione unanimemente presa. Del resto, che la mancanza di competenza della conferenza episcopale non possa essere “superata” dalla volontà unanime dei suoi membri, trova una evidente conferma nella previsione del Codice che individua, nel concilio plenario, che raggruppa tutte le chiese appartenenti a una conferenza episcopale, l’organismo specifico dotato di potestà legislativa generale cui compete decidere, secondo il can. 445, “ciò che risulta opportuno per l’incremento della fede,



Quanto alle prime, “il nuovo Codice - dirà Giovanni Paolo II ai vescovi italiani riuniti nella XXII assemblea generale straordinaria -, oltre a determinare la fisionomia giuridica delle conferenze episcopali, attribuisce loro anche numerose funzioni [...] che riguardano da vicino le varie articolazioni della compagine del popolo di Dio”<sup>9</sup>. Più precisamente, in materie per le quali il legislatore universale prevede espressamente l’intervento delle conferenze episcopali, ricorderà il pontefice che le leggi da esse emanate

“sono espressione del *munus regendi* e del *munus sanctificandi*. Esse, perciò, mentre costituiscono un aspetto del servizio pastorale dei vescovi, si rivelano anche necessarie per completare la legge canonica universale, che adattano alle situazioni locali e alle necessità pastorali concrete della chiesa particolare, pur mantenendosi armonicamente innestate nel quadro generale della normativa canonica comune”<sup>10</sup>.

Parole che, evidentemente, delineando il peculiare approccio al tema delle conferenze episcopali proposto dal Codice del 1983, rinviano in primo luogo ai *Principia pro recognitione CIC*<sup>11</sup> elaborati dal Sinodo dei vescovi del 1967 e, in particolare, a quel principio di sussidiarietà in forza del quale, come ricorda la prefazione al nuovo Codice, “mentre si mantengono l’unità legislativa universale e generale, si propugnano anche la convenienza e la necessità di provvedere all’utilità dei singoli istituti in modo speciale attraverso i diritti particolari”<sup>12</sup>. Sennonché, è

---

per ordinare l’attività pastorale comune, per regolare i costumi e per conservare, introdurre, difendere la disciplina ecclesiastica”. Cfr. **D. CITO**, *Le delibere normative*, cit.; **M. RIVELLA**, *Decisioni e dichiarazioni*, cit.

<sup>9</sup> **GIOVANNI PAOLO II**, *Discorso ai vescovi italiani riuniti nella XXII assemblea generale straordinaria*, 21 settembre 1983, AAS LXXVI, (1984), p. 112.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>11</sup> **SINODO DEI VESCOVI**, relazione *Principia quae pro Codicis Iuris Canonici recognitione*, 7 ottobre 1967, in *Enchiridion Vaticanum* (d’ora in avanti EV), 2, 1963-1967, Ed. Dehoniane, Bologna, pp. 1358-1377.

<sup>12</sup> Prefazione al Codice del 1983, in EV, 8, 1982-1983, Ed. Dehoniane, Bologna, pp. 23-51. Negli stessi termini si esprime anche la relazione sui *Principia* per la quale, “il sistema di diritto canonico [...] deve essere unico per tutta la chiesa nei sommi principi, nelle istituzioni fondamentali, nella descrizione dei mezzi propri della chiesa per il raggiungimento del suo fine, sia, infine, nella tecnica legislativa, cose tutte che vengono proposte più convenientemente per il bene comune in modo generale”. Peraltro, se pare “difforme dall’intenzione e dallo spirito del Concilio Vaticano II che nella chiesa occidentale vi siano degli statuti particolari che abbiano quasi la parvenza di legislazione nazionale, tuttavia, questo non significa che non si voglia una maggiore apertura e autonomia nelle legislazioni particolari”. Cfr. **SINODO DEI VESCOVI**, relazione *Principia*, cit., pp. 1367-1368.



poi alla lettera *Certaines conférences* della Segreteria di Stato, dell'8 novembre 1983<sup>13</sup>, che occorre fare riferimento. In essa, "*pour faciliter le travail des conférences épiscopales*" è infatti proposta "*une liste indicative des canons qui requièrent des normes particulières promulguées par les conférences*". Da un lato sono indicati i casi in cui le conferenze episcopali "possono" emanare norme complementari al Codice di diritto canonico<sup>14</sup>, dall'altro quelli in cui esse "devono" provvedere con apposite disposizioni "*si elles ne l'ont pas encore fait ou si les normes déjà établies sont contraires au nouveau Code*"<sup>15</sup>.

Più generico, ma oltre modo incisivo, il vincolo che il can. 455, § 1 delinea con riguardo alle materie indicate attraverso "un mandato speciale della Sede Apostolica". È a questo secondo gruppo, infatti, che devono ricondursi le competenze normative che possono derivare alle conferenze episcopali per adempimenti di natura concordataria. Laddove, in altre parole, un accordo con l'autorità civile assegni alla conferenza episcopale il compito di deliberare su specifiche materie (diverse e ulteriori rispetto a quelle individuate dal "diritto universale"), quest'ultima potrà validamente emanare "leggi", cioè, "decreti generali" disciplinati dal can. 455: ovviamente, sempre che essi siano espressi "nella riunione plenaria almeno mediante i due terzi dei voti dei presuli che appartengono alla conferenza con voto deliberativo" e "legittimamente promulgati dopo essere stati autorizzati dalla Sede Apostolica".

Ora, se certamente il Codice del 1983, assegnando alle conferenze episcopali il compito di "completare" la legge canonica universale, ha consentito a queste ultime di svolgere un'importante funzione per le necessità pastorali concrete della chiesa particolare, è stato tuttavia il riconoscimento del potere normativo, laddove gli accordi con le autorità civili ne prevedessero specifici ambiti, a determinare una valorizzazione del loro ruolo e un ampliamento delle loro competenze che è andato ben al di là non solo di quanto previsto dal Codice di

---

<sup>13</sup> **SEGRETARIA DI STATO**, *Lettre Certaines conférences aux présidents des conférences épiscopales sur la publication des normes complémentaires*, 8 novembre 1983, in *EV*, 9, 1983-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, pp. 458-467.

<sup>14</sup> Si tratta specificamente dei seguenti canoni: 502, § 3; 522; 535, § 1; 755, § 2; 766; 804, § 1; 844, § 4; 854; 891; 895; 1031, § 3; 1083, § 2; 1120; 1127, § 2; 1236, § 1; 1246, § 2; 1251; 1253; 1265, § 2; 1421, § 2; 1714; 1733, § 2.

<sup>15</sup> Si tratta specificamente dei seguenti canoni: 230, § 1; 236; 242; 276, § 2; 284; 496; 538, § 3; 772, § 2; 788, § 3; 831, § 2; 851, § 1; 877, § 3; 964, § 2; 1062, § 1; 1067; 1126; 1262; 1272; 1277; 1292, § 1; 1297.



diritto canonico e dalle altre leggi universali della chiesa, ma degli stessi postulati conciliari<sup>16</sup>.

Emblematica da questo punto di vista l'esperienza della Conferenza episcopale italiana.

Nata nel 1952<sup>17</sup>, come luogo di confronto, di comunicazione e di scambio di esperienze pastorali, è diventata, in poco più di mezzo secolo, oltre che autorevole guida dell'episcopato della penisola, interlocutore «protagonista» delle autorità civili. Che quest'ultimo ruolo sia da ricondursi alla stipula, il 18 febbraio 1984, fra la Santa Sede e la Repubblica italiana, dell'*Accordo, con protocollo addizionale, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio del 1929* è

---

<sup>16</sup> Cfr. **G. FELICIANI**, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli stati*, in *Periodica de Re Canonica*, 2000, IV, pp. 661-680; **G.P. MILANO**, *Santa Sede, Conferenza Episcopale Italiana, conferenze episcopali regionali, province ecclesiastiche, vescovi diocesani: gerarchia delle fonti e ripartizione delle competenze*, in *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, a cura di G. Feliciani, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 127-155. **J.I. ARRIETA**, *Presentazione*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione Cei in materia amministrativa*, a cura di J.I. Arrieta, Marcianum Press, Venezia, 2007, pp. 5-12.

<sup>17</sup> È la riunione di Firenze dell'8-10 gennaio 1952 a segnare ufficialmente la nascita della Conferenza episcopale italiana. Con l'autorizzazione di Pio XII, che accoglie favorevolmente l'iniziativa, il 12 dicembre 1951 viene, infatti, inviata, dalla Congregazione concistoriale, a tutti i cardinali e i vescovi presidenti delle conferenze episcopali regionali d'Italia, una lettera che, oltre a convocare i destinatari a Firenze, per un incontro da svolgersi nei primi giorni dell'anno successivo, invita gli stessi a confrontarsi su alcuni temi di particolare interesse. All'ordine del giorno è l'esame dei problemi del clero e del laicato cattolico: la disciplina, l'aggiornamento, l'assistenza, le vocazioni e il rapporto fra clero secolare e clero regolare, da un lato; l'attività dell'Azione cattolica, l'utilità di un partito dei cattolici, il pericolo del comunismo, i problemi del sindacato e della scuola cattolici, dall'altro. Cfr. **A. RICCARDI**, *Paolo VI e la Chiesa italiana: la costruzione di un episcopato nazionale in una società secolare*, in *Analisi storica*, 1984, II, pp. 195-222; **ID.**, *La Conferenza Episcopale Italiana negli anni Cinquanta e Sessanta*, in *Chiese italiane e Concilio. Esperienze pastorali nella Chiesa italiana tra Pio XII e Paolo VI*, Marietti, Genova, 1988, pp. 35-59; **ID.**, *La CEI alle origini della Chiesa italiana*, in *Problemi di storia della Chiesa dal Vaticano I al Vaticano II*, Ed. Dehoniane, Roma, 1988, pp. 443-462; **F. SPORTELLI**, *La Conferenza Episcopale Italiana (1952-1972)*, Ed. Congedo, Potenza, 1994; **G. ALBERIGO**, *Santa Sede e vescovi nello stato unitario. Verso un episcopato italiano (1958-1985)*, in *Storia d'Italia Annali*, IX, Einaudi, Torino, pp. 855-879; **G. BATTELLI**, *Santa Sede e vescovi nello Stato unitario. Dal secondo Ottocento ai primi anni della Repubblica*, in *Storia d'Italia Annali*, IX, Einaudi, Torino, pp. 807-854; **R. ASTORRI**, *La conferenza episcopale*, in *La nazione cattolica. Chiesa e società in Italia dal 1958 a oggi*, a cura di M. Impagliazzo, ed. Guerini e Associati, Milano, 2004, pp. 117-146; **M. FAGGIOLI**, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, in *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2011, pp. 317-329; **F. SPORTELLI**, *Vescovi/3: la Cei e la collegialità italiana*, in *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2011, pp. 841-852.



evidente. È nell'inciso secondo cui "ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la chiesa Cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza episcopale italiana"<sup>18</sup> che può, infatti, individuarsi un momento decisivo per la storia della Cei<sup>19</sup>, una svolta profonda sia dal punto di vista dell'assetto organizzativo e strutturale, sia sul piano funzionale e specificamente dell'attività normativa quanto a contenuti e procedure.

Nel dare conto, in queste note, delle trasformazioni che il ruolo giuridico progressivamente assunto ha determinato per la Conferenza Episcopale Italiana, si ripercorrerà la vicenda di quest'ultima attraverso l'esame degli statuti che, a partire dal 1954, ne hanno accompagnato l'evoluzione rendendola, al di là del suo originario carattere pastorale, anche imprescindibile fonte di diritto.

## 2 - I primi statuti della Cei

Negli statuti<sup>20</sup> emanati dalla Sacra congregazione concistoriale, rispettivamente il 1 agosto 1954<sup>21</sup> e il 30 settembre 1959<sup>22</sup>, si definisce la

---

<sup>18</sup> Art. 13, 2) legge 25 marzo 1985, n. 121 "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

<sup>19</sup> Per un primo approfondimento si veda **G. FELICIANI**, *Nuove prospettive delle Conferenze episcopali e delle relazioni fra Chiesa e Stati. Il caso italiano*, in *Ius Canonicum*, 1985, II, pp. 517-526; **ID.**, *Il ruolo della Conferenza Episcopale Italiana nell'attuazione dell'accordo del 1984*, in *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1999, pp. 177-181; **ID.**, *La Conferenza episcopale come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004/1, pp. 249-256; **ID.**, *Effetti nell'ordinamento canonico del nuovo Concordato e della legge 222*, in *La grande riforma del Concordato*, Marsilio, Venezia, 2006, pp. 83-91; **A. ZANOTTI**, *Riforma del Concordato e diritto canonico*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004/1, pp. 257-271.

<sup>20</sup> Tra la metà di settembre e la fine di ottobre del 1953, la segreteria della Sacra congregazione concistoriale elaborò un "Progetto per lo statuto della Conferenza episcopale italiana" con la collaborazione della Sacra congregazione degli affari ecclesiastici straordinari "in ossequio - come risulta dal testo - al desiderio espresso dagli eminentissimi cardinali adunati in Venegono il 14-15 settembre 1953". Cfr. **F. SPORTELLI**, *La Conferenza Episcopale Italiana*, cit., pp. 51-53; **R. ASTORRI**, *La conferenza episcopale*, cit.

<sup>21</sup> **SACRA CONGREGAZIONE CONCISTORIALE**, *Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 1 agosto 1954, in *Enchiridion Cei* (d'ora in avanti *ECEI*), I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 56-61.



Conferenza episcopale italiana come “la riunione degli arcivescovi e vescovi d’Italia, presidenti delle conferenze regionali, in rappresentanza degli ordinari delle rispettive regioni” (art. 1, comma 1). Con la precisazione che “la Cei non è un concilio, né una conferenza a norma del can. 292 §§ 1 e 2 del Codice di diritto canonico”, se ne individuano scopo e funzione nel “promuovere, *collatis consiliis* e nell’ambito delle competenze dei vescovi, l’uniforme osservanza della disciplina ecclesiastica nel clero e nel popolo, coordinando ed adeguando alle esigenze le attività e le forme d’apostolato”, e, solo “ove le circostanze lo richiedessero”, nell’emettere “atti collettivi” non aventi forza di legge “né per gli assenti né per i presenti” (artt. 1, comma 2 e 2).

Se le disposizioni così indicate si confrontano con quelle di cui al punto 1 dell’istruzione *Alcuni arcivescovi* promulgata da Leone XIII nel 1889<sup>23</sup>, un dato emerge subito evidente: una stessa idea accomuna le conferenze episcopali regionali del 1889 e la Cei del 1954 quanto a funzione, struttura e identità.

“In ciascuna delle mentovate regioni - si legge, infatti, nell’istruzione - procureranno i vescovi di convenire insieme almeno una volta l’anno per appianare e risolvere con mutuo consiglio le difficoltà che incontrano nel governo delle rispettive diocesi, per promuovere in tutto la regolarità e uniformità della ecclesiastica disciplina e per emettere, ove le circostanze lo richiedessero, atti collettivi di qualsiasi specie”<sup>24</sup>.

A più di mezzo secolo di distanza, in termini simili si esprimeranno anche gli statuti della Cei concepita come un semplice

---

<sup>22</sup> **SACRA CONGREGAZIONE CONCISTORIALE**, *Nuovo Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 30 settembre 1959, in *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 68-71. L’analisi dei primi statuti della Cei farà essenzialmente riferimento a quello del 1954. Come è stato, infatti, rilevato, lo statuto del 1959 presenta i caratteri della modifica piuttosto che quelli della novità (tra le differenze di maggiore rilievo si sottolinea in primo luogo l’assegnazione al comitato direttivo della funzione di indicarne il presidente al pontefice, cui spetta, comunque, la nomina. Viene, quindi, modificata la composizione dell’assemblea, ricomprendendo tra i suoi membri il vice gerente di Roma. Ancora, si prevede che la commissione episcopale per l’alta direzione dell’Azione cattolica sia, a tutti gli effetti, una commissione della Cei. Infine, si include il segretariato permanente tra gli organi della Conferenza episcopale italiana, ad evidenziare che l’attività di questi anni ha portato a ritenere opportuna la costituzione di una struttura burocratica stabile, di cui il segretario è il responsabile, e che si è ritenuto di rilevarne l’importanza inserendola tra gli organi statutari). Cfr. **R. ASTORRI**, *La conferenza episcopale*, cit.

<sup>23</sup> **CONGREGAZIONE DEI VESCOVI E REGOLARI**, *Instructio Alcuni arcivescovi*, 24 agosto 1889, *Pontificis Maximi Acta*, 1890, IX, pp. 184-190.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 188.



“convenire insieme”, una “riunione”<sup>25</sup>, appunto, più che un’entità giuridicamente stabile, con propri caratteri e propri poteri; un “momento organizzativo”, insomma, temporaneamente delimitato per l’attuazione di un fine. Nate, dunque, le conferenze regionali, “per appianare e risolvere con mutuo consiglio le difficoltà che [i vescovi] incontrano nel governo delle rispettive diocesi”, per le stesse finalità nascerà anche la conferenza nazionale. La Cei, ma più in generale le conferenze episcopali, sono del resto concepite in funzione eminentemente pratica. Il frutto che si attende dai *conventus* è l’adozione di una *ratio* o *norma agendi omnibus probata* ed è proprio per i vantaggi che ne conseguono nella sfera della concreta azione pastorale che essi sono raccomandati<sup>26</sup>.

La prevalenza dell’aspetto oggettivo sul profilo soggettivo emerge anche laddove, all’art. 2, si precisa che la Cei “non è un concilio, né una conferenza a norma del can. 292 §§ 1 e 2 del Codice di diritto canonico”.

La prima negazione ha certamente un significato storico<sup>27</sup> e implicazioni evidenti. Subito seguita dall’affermazione sul valore giuridico delle risoluzioni adottate dalla Cei, più che evidenziare la differenza strutturale fra le due assemblee (conferenza-concilio), intende confermare, quasi a scanso di equivoci, la mancanza di potere normativo in relazione alle conferenze episcopali. Quanto all’inciso secondo cui la Cei non è da intendersi alla stregua del can. 292, §§ 1 e 2, del *Cic*, questo sembra nascere più che altro da una interpretazione

---

<sup>25</sup> Ancor più incisivo in proposito è l’art. 1 del progetto di statuto del 1953 che definisce la Cei non “la riunione”, ma “una riunione” degli “ordinari d’Italia rappresentati abitualmente dai presidenti delle rispettive regioni conciliari”.

<sup>26</sup> Si veda **G. FELICIANI**, *Le conferenze*, cit., pp. 59-61.

<sup>27</sup> Il rapporto tra conferenze episcopali e concili particolari investe l’intera questione delle cause che hanno dato origine ai *conventus episcoporum* rivelandosi, tra l’altro, assai complesso in relazione ai caratteri di questi due tipi di assemblee: i concili particolari, unico strumento per l’unità dei vescovi a livello locale previsto dal Codice del 1917, dotati di potere normativo; le conferenze episcopali, riunioni consultive prive di quel potere. L’aver negato nello statuto l’identità tra concilio e conferenza episcopale appare di particolare rilievo proprio in funzione di quel potere, soprattutto se si pensa che mentre Pio IX - che raccomandava ai vescovi di non considerare le conferenze episcopali sostitutive dei concili - e Leone XIII - che vedeva nei *conventus* un mezzo per la preparazione dei sinodi - si erano preoccupati di tenere nettamente distinti i primi dalle seconde, già durante il pontificato di Pio X la Santa Sede riconoscerà espressamente che, in ultima analisi, la loro funzione é identica e che, dunque, i *conventus* possono sostituire, almeno in una certa misura, i sinodi. Cfr. **G. FELICIANI**, *Le conferenze*, cit., pp. 15-158; **D. MOGAVERO**, *Conferenze episcopali*, cit., pp. 83-101.



rigorosamente letterale, prevedendo tale canone solo riunioni a livello provinciale, laddove le conferenze si sviluppano su base nazionale<sup>28</sup>.

Le considerazioni svolte trovano una conferma laddove gli statuti disciplinano l'organizzazione della Cei. Emblematico l'art. 3<sup>29</sup> che così si esprime: "gli organi della Cei sono: 1) il comitato direttivo; 2) l'assemblea; 3) le commissioni", nonché il segretario generale "insieme segretario del comitato direttivo e dell'assemblea". È stato giustamente sottolineato in proposito che nell'elenco degli organi della conferenza non figura il presidente, che è il cardinale che precede a norma del diritto, poiché ad esso sono affidati compiti strettamente connessi allo svolgimento delle riunioni<sup>30</sup>. Tale rilievo trova una evidente conferma nella assoluta prevalenza del ruolo del comitato direttivo rispetto a quello dell'assemblea. All'elencazione precisa e dettagliata dei compiti del primo (artt. 4, comma 2)<sup>31</sup>, infatti, corrisponde l'assenza di competenze specifiche in capo alla seconda. Inoltre, quasi a ribadire il ruolo marginale di quest'ultima, si assegna al comitato direttivo il compito di agire di fronte ai terzi in rappresentanza della Cei (art. 4, comma 3).

---

<sup>28</sup> La dottrina non ha dedicato molta attenzione a questa disposizione limitandosi a sottolineare la differenza tra concili particolari e *conventus* provinciali e insistendo sulla mancanza di poteri legislativi dei secondi. Negli stessi termini può dirsi essersi comportata la Sacra congregazione concistoriale nell'elaborazione degli statuti della Cei, sicché, sebbene meno di una decina di anni li separino dal decreto *Christus Dominus*, grande appare, in realtà, la distanza tra gli uni e l'altro. Ancora lontana, infatti, è l'idea di conferenza quale emergerà dagli insegnamenti conciliari e, cioè, quale "assemblea in cui i sacri pastori di una determinata nazione o territorio esercitano congiuntamente il loro ministero pastorale". Cfr. **G. FELICIANI**, *Le conferenze*, cit., pp. 168-171.

<sup>29</sup> Si fa riferimento allo statuto del 1954. In termini simili si esprime, peraltro, anche lo statuto del 1959, salvo per la previsione, tra gli organi, del segretariato permanente.

<sup>30</sup> Cfr. **R. ASTORRI**, *La conferenza episcopale*, cit.

<sup>31</sup> "È ufficio del comitato direttivo - si legge nell'art. 4, comma 2, degli statuti del 1954 e del 1959 - 1) convocare l'assemblea; 2) stabilirne il tempo, il luogo, l'orario; 3) sottoporre a nulla osta della Santa Sede i temi da trattare; 4) preparare l'ordine del giorno; 5) nominare gli eventuali relatori; 6) approvare i verbali; 7) designare il segretario generale della Cei e presentarne il nome alla Santa Sede per la relativa approvazione; 8) presentare alla Santa Sede, alla fine di ogni anno, una relazione completa e dettagliata dell'attività svolta dalla Cei". Quanto al punto 1, ai sensi dell'art. 6, comma 3 si prevede, inoltre, che "il comitato direttivo può per giusto motivo e su voto della maggioranza convocare l'assemblea in adunanza straordinaria"; con riferimento al punto 4, è da segnalare che nella preparazione dell'ordine del giorno il comitato direttivo si avvale della collaborazione dei presidenti delle regioni conciliari che, come specificato dall'art. 7, comma 1 "dovranno inviare tempestivamente al comitato direttivo le proposte delle rispettive conferenze regionali".



Questi rilievi, se da un lato consentono di illustrare la concezione che è alla base della Conferenza episcopale italiana “prima maniera”, dall’altro rendono possibile comprendere il testo dell’art. 2 degli statuti a proposito del valore giuridico delle risoluzioni adottate. Ai sensi di tale norma, in particolare, “le risoluzioni della Cei non hanno forza di legge né per gli assenti né per i presenti: esse devono ritenersi come suggerimenti o consigli sopra singoli punti”. Come spiega il cardinale Siri nella sua prolusione all’ottava riunione della Cei<sup>32</sup>, “l’articolo esclude che la Conferenza episcopale italiana possa generare, come tale, delle obbligazioni reali, quali le obbligazioni create dalla legge o dall’uso di vera e propria giurisdizione”.

Tuttavia, essa

“non esclude, né può escludere, altri titoli giuridici o morali capaci di generare una obbligazione: [...] l’impegno liberamente preso, il *conductum*..., il dovere sempre presente nei singoli della solidarietà verso altre persone per i legami di ufficio, per la parola data, per l’unità di causa”<sup>33</sup>.

L’importanza di queste affermazioni è evidente. Alla luce di quanto esposto, infatti, è chiaro che l’art. 2 acquista un nuovo significato, configurandosi, infatti, rispetto a quelle risoluzioni prive di forza di legge, un obbligo morale di attuazione. Del resto, prosegue Siri, “nessuno può sottovalutare l’orientamento di una assemblea che accoglie i presidenti di tutte le regioni conciliari, un non disprezzabile numero di membri del Sacro collegio e che fruisce di una tale vicinanza della Santa Sede”<sup>34</sup>, tanto più che, in ogni caso, “perché una risoluzione possa considerarsi approvata occorre una maggioranza di due terzi dei voti” e, inoltre, la stessa non potrà considerarsi come definitiva se non “dopo il nulla osta della Santa Sede”<sup>35</sup>.

Un’ultima osservazione. Gli statuti del 1954 e del 1959 rivelano una certa stringatezza e “semplicità” che riflette l’idea della Cei quale “momento organizzativo” teso a favorire il configurarsi di un episcopato nazionale secondo l’impulso della Santa Sede che, a partire dalla metà degli anni cinquanta, dimostra di non voler più essere la sola “protagonista” delle vicende del paese. Sono tali statuti, tuttavia, che,

---

<sup>32</sup> G. SIRI, *Prolusione alla VIII riunione. La Santa Sede e la Conferenza episcopale italiana*, 5 novembre 1961, in *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 109-113.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>34</sup> Se ne veda il testo completo in F. SPORTELLI, *La Conferenza Episcopale Italiana*, cit., p. 136.

<sup>35</sup> Art. 8, comma 6, *Statuto* 1954 e *Statuto* 1959.



nell'accompagnare l'episcopato italiano all'evento conciliare, consentono di maturare gradualmente nella conferenza la coscienza del suo ruolo di guida del cattolicesimo italiano. Come dimostrano i primi documenti pubblicati e i comunicati conclusivi delle singole riunioni<sup>36</sup>, fin dagli inizi, infatti, nei dibattiti della Cei si raccolgono le preoccupazioni e gli umori dei vescovi italiani; qui giungono le direttive della Santa Sede; qui si affrontano i principali problemi. Problemi organizzativi, innanzitutto, ma anche pastorali e sociali: la scarsità delle vocazioni, l'inadeguatezza della formazione dei presbiteri, la superficialità dell'istruzione religiosa, soprattutto dei più giovani, da un lato; le questioni più tipicamente politiche, legate al partito dei cattolici e al pericolo del comunismo, e sociali, dovute alla massiccia disoccupazione e alla trasformazione delle campagne, dall'altro. E, ancora, i problemi della stampa e in generale dei mezzi di comunicazione sociale, dell'Azione Cattolica, del laicato organizzato. La questione morale, infine, e quella del laicismo<sup>37</sup>.

### 3 - Lo statuto del 1965 e l'attuazione delle disposizioni conciliari

L'8 dicembre 1965 si conclude solennemente, nella basilica di S. Pietro, il Concilio Vaticano II. A pochi giorni di distanza, il 16 dicembre, Paolo VI promulga, *ad quinquennium experimenti gratia*, il nuovo statuto della Cei<sup>38</sup> che rappresenta un primo tentativo organico di attuare il decreto conciliare sui vescovi. Se si considera, in effetti, che l'assemblea della Conferenza episcopale italiana delibera su questa materia il 26 ottobre, data che precede l'approvazione definitiva del decreto *Christus Dominus* (avvenuta il 28 ottobre successivo) e l'emanazione del *motu proprio*

---

<sup>36</sup> Per un esame esaustivo dei documenti della Cei degli anni 1954-1972 si veda *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986.

<sup>37</sup> Si considerino in proposito **CEI**, *Dichiarazione finale dopo la terza riunione*, 10 ottobre 1956, pp. 62-63; **ID.**, *Dichiarazione finale dopo la quarta riunione*, 30 ottobre 1957, p. 64; **ID.**, *Nota in vista delle consultazioni popolari*, 13 marzo 1958, pp. 65-66; **ID.**, *Dichiarazione finale dopo la quinta riunione*, 14 dicembre 1958, p. 67; **ID.**, *Nota sull'unità politica dei cattolici*, 15 ottobre 1959, p. 75; **ID.**, *Lettera al clero sul problema del laicismo*, 25 marzo 1960, pp. 76-95; **ID.**, *Comunicato circa le elezioni amministrative*, 13 ottobre 1960, p. 96; **ID.**, *Comunicazione il cinematografo*, 20 marzo 1961, pp. 97-104, tutti disponibili in *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986.

<sup>38</sup> **SACRA CONGREGAZIONE CONCISTORIALE**, *Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 16 dicembre 1965, in *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 176-182.



*Ecclesiae Sanctae*<sup>39</sup>, (con il quale Paolo VI detterà, il 6 agosto 1966, le relative norme di applicazione), ben si comprende perché solo con gli statuti del 1971 e del 1977 potrà dirsi completato l'adeguamento alle prescrizioni del Concilio<sup>40</sup>. Al di là di queste considerazioni, è certo, comunque, che è innanzitutto alla luce dei documenti conciliari che lo statuto del 1965 deve essere letto. Lo spirito che lo anima e le sfide che lo attendono ben si possono cogliere, tuttavia, anche dai discorsi indirizzati dal pontefice all'episcopato italiano già a partire dal 1966. Ne emerge, infatti, sia la consapevolezza dell'importanza del momento statutario per l'identità della Cei, sia la rilevanza di quest'ultima per la chiesa della penisola. "Nasce ora, col nuovo statuto - affermerà Paolo VI, rivolgendosi il 23 giugno 1966 all'assemblea generale della Cei, - "la nuova Conferenza episcopale italiana [...] che si innesta nella trama della storia della chiesa in Italia"<sup>41</sup>. Concepita appena pochi anni prima quale mera "riunione", la Cei viene ora dal pontefice qualificata "sola omogenea e concorde espressione ecclesiastica"<sup>42</sup>; non "semplice somma numerica"<sup>43</sup>, appunto, ma, come ribadirà anche l'anno successivo, "forma unitaria d'essere e di agire"<sup>44</sup>, tra l'altro, comprensiva dei "vescovi italiani tutti"<sup>45</sup> e, in virtù delle nuove disposizioni statutarie, dotata del potere di adottare risoluzioni con forza di legge. La novità sostanziale è evidente.

Emblematico in proposito l'art. 1 del nuovo statuto che definisce la Cei come

---

<sup>39</sup> **PAOLO VI**, *Lettera apostolica motu proprio Ecclesiae Sanctae*, 6 agosto 1966, AAS LVIII, (1966), pp. 757-787.

<sup>40</sup> Si veda **R. ASTORRI**, *La conferenza episcopale*, cit.

<sup>41</sup> **PAOLO VI**, *Discorso ai partecipanti all'assemblea generale della Conferenza episcopale italiana*, 23 giugno 1966, AAS LVIII, (1966), pp. 572-573. Queste riflessioni sull'importanza del momento statutario ritorneranno anche a proposito dello statuto del 1971. "Merita lode - dirà, infatti, Paolo VI - la elaborazione del nuovo statuto che provvede alla strutturazione della Conferenza episcopale italiana in una maniera più adeguata alle crescenti esigenze della cura pastorale nel mondo moderno, con la molteplicità delle questioni che una situazione sempre più complessa e articolata pone di fronte alla coscienza dei vescovi. L'aver sentito il bisogno di modificare le precedenti norme dopo gli anni, non molti in verità, della loro verifica, è segno di giovinezza, di vitalità e soprattutto di responsabilità coerente e matura". Cfr. **ID.**, *Discorso ai partecipanti alla IX assemblea generale della Conferenza episcopale italiana*, 17 giugno 1972, AAS LXIV, (1972), pp. 488-489.

<sup>42</sup> **PAOLO VI**, *Discorso ai partecipanti all'assemblea generale*, cit., p. 573.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 574.

<sup>44</sup> **PAOLO VI**, *Discorso ai partecipanti alla II assemblea generale della Conferenza episcopale italiana*, 7 aprile 1967, AAS LIX, (1967), p. 406.

<sup>45</sup> **PAOLO VI**, *Discorso ai partecipanti all'assemblea generale*, cit., p. 573.



“l’unione dell’episcopato italiano, istituita con l’approvazione della Santa Sede, per lo studio e la promozione dei problemi pastorali comuni, per le necessarie consultazioni, per il coordinamento delle attività pastorali e per le decisioni che le competono a norma del presente statuto”.

Due considerazioni possono in proposito formularsi. La prima sull’uso del termine “unione” anziché “riunione”, indicativo evidentemente di una prima assimilazione dell’idea conciliare di conferenza episcopale quale “assemblea in cui i sacri pastori di una determinata nazione o territorio esercitano congiuntamente il loro ministero pastorale”<sup>46</sup>. La seconda, che guarda alle finalità della Cei: nello spirito del Concilio, pur privilegiando l’aiuto reciproco tra i vescovi (“lo studio e la promozione dei problemi pastorali comuni, le necessarie consultazioni, il coordinamento delle attività pastorali”), lo statuto non considera più come puramente eventuali e solo “ove le circostanze lo richiedessero” l’adozione di “decisioni”<sup>47</sup>.

Quale entità giuridicamente definita, la Conferenza episcopale italiana presenta una specifica composizione e una precisa organizzazione interna.

Quanto alla prima, nell’indicare i “membri di diritto” della conferenza l’art. 2 propone alcune significative novità. Elenca infatti i componenti con riferimento alla Cei e non, come negli statuti precedenti, con riguardo ora al comitato direttivo, ora all’assemblea, segno, appunto, della consapevolezza dell’identità del nuovo soggetto. Individua poi gli stessi in relazione all’esercizio del potere normativo qualificando membri di diritto solo coloro che hanno “voto deliberativo”<sup>48</sup>.

Per quanto concerne la struttura, sono previsti, ai sensi dell’art. 4, accanto all’assemblea generale<sup>49</sup>, la presidenza e il suo consiglio<sup>50</sup>, le commissioni e i comitati episcopali<sup>51</sup> e il segretariato generale<sup>52</sup>. Tale

---

<sup>46</sup> **CONCILIO VATICANO II**, *Decreto Christus Dominus*, cit., p. 693.

<sup>47</sup> Art. 1, *Statuto 1954*, e *Statuto 1959*.

<sup>48</sup> Come, peraltro, negli statuti precedenti, non è ricompreso tra i membri della Cei il nunzio apostolico, cui si riconosce, comunque, il diritto di partecipare “ogni qual volta lo desidera, alle riunioni dell’assemblea generale e del consiglio di presidenza” (art. 3) senza che tale sua partecipazione sia subordinata alla decisione di un altro organo della conferenza.

<sup>49</sup> Capitolo secondo, artt. 6-16.

<sup>50</sup> Capitolo terzo, artt. 17-21.

<sup>51</sup> È il capitolo quarto dello statuto (artt. 22-28) che precisa caratteri e funzioni delle commissioni e dei comitati episcopali. In particolare, se le prime, ai sensi dell’art. 23, “sono costituite dalla Cei per lo studio e la soluzione dei problemi di un campo determinato dell’azione pastorale della chiesa in Italia”, i secondi, chiarisce l’art. 24,



elencazione si completa con la precisazione dell'articolo successivo per la quale "la nomina del presidente e del segretario generale della Cei è riservata al Santo Padre" (art. 5), nonché con la previsione dell'art. 37 secondo cui "tutte le cariche della Cei hanno la durata di tre anni" e i titolari delle stesse "sono rieleggibili".

Che dalle disposizioni citate emerga una chiara "distanza" con gli statuti pre-conciliari è evidente. Una conferma si ha del resto nel capitolo secondo dello statuto del 1965 interamente dedicato all'assemblea generale il cui ruolo diviene assolutamente primario. Non è un caso che quest'ultima sia dall'art. 6 qualificata "massimo organo della Cei" la cui competenza, precisa l'art. 11, "si estende a tutte e sole le questioni riguardanti la chiesa in Italia, purché non si tratti di materia per natura sua o per superiore decisione riservata alla Sede Apostolica". In particolare, è all'assemblea che viene riconosciuto in via esclusiva l'esercizio del potere normativo, come è indicato dall'art. 15 e come verrà confermato dalla *Commissio centralis coordinandis post Concilium laboribus et Concilii decretis interpretandis* che, al dubbio

"se il potere legislativo che, a norma del decreto del Concilio ecumenico Vaticano II *Christus Dominus*, n. 38, § 4, viene attribuito, entro certi limiti, alle conferenze episcopali, possa essere delegato alle commissioni episcopali costituite dalle stesse conferenze"<sup>53</sup>,

risponderà negativamente. È stato al riguardo rilevato che la decisione della commissione ha carattere dichiarativo, poiché dal testo del decreto *Christus Dominus* risulta evidente la volontà del legislatore che le deliberazioni giuridicamente vincolanti vengano prese con la partecipazione di tutti gli interessati<sup>54</sup>. Tuttavia, il significato di

---

"sono organismi costituiti dal consiglio di presidenza per particolari esigenze". Identiche, peraltro, rimangono la composizione e le funzioni individuate rispettivamente dall'art. 25 ("le commissioni episcopali e i comitati episcopali sono formati da almeno cinque vescovi eletti dall'assemblea generale") e dall'art. 27 ("i compiti delle commissioni e dei comitati sono: a) studiare i problemi di loro competenza e prepararne note orientative e informative; b) proporre al consiglio di presidenza le risoluzioni da adottare; c) eseguire quanto viene espressamente loro affidato dal consiglio di presidenza").

<sup>52</sup> Capitolo quinto, artt. 29-38.

<sup>53</sup> **COMMISSIO CENTRALIS COORDINANDIS POST CONCILIUM LABORIBUS ET CONCILII DECRETIS INTERPRETANDIS**, *Responsa ad proposita dubia. Utrum potestas in decreto Christus Dominus*, 10 giugno 1966, in *EV, Supplementum 1, Omissa*, 1962-1987, Ed. Dehoniane, Bologna, pp. 78-81.

<sup>54</sup> Cfr. **G. FELICIANI**, *Le conferenze episcopali dal Vaticano II al Codice del 1983*, in, *Natura e futuro delle conferenze episcopali. Atti del Colloquio internazionale di Salamanca (3-8 gennaio 1988)*, il Mulino, Bologna, 1988, pp. 31-44.



quell'interpretazione eccede il problema specifico della modalità di esercizio della potestà normativa ed è da identificarsi sia in una netta affermazione del ruolo insostituibile dell'assemblea plenaria, sia nella volontà di allontanare il pericolo che, per l'urgenza di disciplinare determinate materie e per la difficoltà di convocare l'intero episcopato, il potere normativo (di esclusiva competenza dell'assemblea) venga di fatto ad accentrarsi nelle mani di pochi vescovi che potrebbero poi condizionare l'attività della conferenza<sup>55</sup>. In questa prospettiva deve, quindi, ritenersi che l'affermazione di cui all'art. 18, lett. f, dello statuto, per la quale il presidente della Cei "prende le deliberazioni straordinarie urgenti che sottopone poi per la ratifica al consiglio di presidenza", si riferisca ad un ambito diverso da quello di cui all'art. 15 relativo alle deliberazioni giuridicamente vincolanti.

Le considerazioni fino a questo punto condotte possono completarsi con due ulteriori precisazioni. La prima, volta a rilevare la mancanza, nello statuto del 1965, di ogni riferimento alle conferenze episcopali regionali<sup>56</sup>. La seconda, relativa al ruolo e alle funzioni

---

<sup>55</sup> Si veda al riguardo la prolusione del cardinale Urbani alla assemblea generale della Cei del 21 giugno 1966 in cui si suggerisce di superare le difficoltà che l'esercizio del potere normativo può comportare sia attraverso una oculata organizzazione interna, sia mediante una maggiore attività e un migliore rapporto delle conferenze regionali con la conferenza nazionale. "A mio modesto avviso - egli infatti sostiene - il funzionamento regolare delle conferenze regionali è destinato da una parte a far conoscere alla presidenza della Cei e attraverso di essa alle commissioni i problemi e i temi di interesse comuni e dall'altra ad applicare alle esigenze e possibilità locali le conclusioni elaborate dagli organismi centrali. In tal modo sembra che si possa evitare il pericolo di un accentramento soffocante e controproducente e insieme avere specifiche e concrete indicazioni delle esigenze periferiche e delle possibilità pratiche per un coordinamento". "La Cei - prosegue - nel suo consiglio di presidenza, nella segreteria generale, nelle commissioni e comitati vuole essere, infatti, non un centro di potere, non un organismo pesante, pletorico e burocratico, bensì un servizio pastorale, un fattore di convergenza e di irradiazione di quanto può essere utile alle diocesi". Cfr. **G. URBANI**, *Prolusione alla I assemblea generale*, 21 giugno 1966, in *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 225-249.

<sup>56</sup> Gli statuti del 1954 e del 1959, a differenza di quello del 1965, contengono invece alcuni riferimenti alle conferenze episcopali regionali. In particolare, oltre che nell'art. 7, comma 1 ("Per la preparazione dell'ordine del giorno della conferenza, i presidenti delle regioni conciliari dovranno inviare tempestivamente al comitato direttivo le proposte delle rispettive conferenze regionali"), negli artt. 8, comma 4 ("Sebbene le questioni che riguardano soltanto una parte del territorio appartengano alle conferenze regionali, tuttavia su tali argomenti, se del caso, si potrà chiedere il consiglio dell'assemblea") e 9, comma 2 ("Ciascuna commissione si compone di un presidente scelto tra i membri di diritto della conferenza e di due o più ordinari appartenenti alle varie conferenze regionali, uno dei quali con funzioni di segretario"). Nello statuto del 1959 si ha un ulteriore riferimento nell'art. 10, comma 3, a proposito dei membri della "Commissione episcopale per l'alta direzione dell'Acì".



riservate al segretariato generale che non solo mantiene “i contatti con i segretari delle conferenze episcopali estere e delle organizzazioni internazionali”<sup>57</sup> (evidente è qui il richiamo al § 38.5 del decreto *Christus Dominus*), ma costituisce al suo interno, oltre all’ufficio pastorale (artt. 32-33) anche l’ufficio amministrativo “assistito da un consiglio di amministrazione” (artt. 34-35). Quest’ultima previsione, richiamandosi al contenuto dell’art. 36, propone una importante novità. Laddove, infatti, gli statuti del 1954 e del 1959 prevedono semplicemente che “le spese della conferenza saranno sostenute dalla conferenza stessa secondo i criteri concordati dall’assemblea”<sup>58</sup>, quello del 1965 stabilisce, in modo più articolato, che

“i finanziamenti per le attività della Cei saranno assicurati: a) da un contributo annuale da parte delle diocesi, proposto dal consiglio di presidenza e approvato dall’assemblea generale; b) da eventuali contributi di enti e di privati” (art. 36).

Ora, se tale ultimo rilievo proietta la Conferenza episcopale italiana verso una maggiore “maturità” strutturale, tuttavia, è evidente che l’assetto nel complesso delineato conferma, quanto indicato all’inizio del paragrafo, circa la prima attuazione delle disposizioni conciliari da parte dello statuto del 1965 che, solo qualche anno più tardi, verrà, non a caso, sostituito da statuizioni più complete. Con esso, in altre parole, la Conferenza episcopale italiana inizierà a sperimentare e a sperimentarsi quale assemblea per “l’esercizio congiunto” del ministero pastorale dei vescovi ed affronterà i primi anni del post-Concilio segnati, come risulta dai discorsi di Paolo VI<sup>59</sup>, da vecchi e nuovi problemi: la promozione della cultura teologica in Italia, la questione della catechesi e della pastorale giovanile; il problema delle vocazioni sacerdotali, dell’Azione cattolica e del laicato cattolico; l’applicazione della riforma liturgica, la revisione delle diocesi, la scuola e la stampa cattoliche; la questione morale<sup>60</sup>.

#### **4 - Responsabilità ed autonomia della Cei del post-Concilio: gli statuti del 1971 e del 1977**

---

<sup>57</sup> Art. 31, lett. d, *Statuto* 1965.

<sup>58</sup> Art. 12, *Statuto* 1954 e art. 13, *Statuto* 1959.

<sup>59</sup> Si vedano in proposito i discorsi del pontefice all’episcopato italiano degli anni 1965-1978 disponibili sul sito [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

<sup>60</sup> Per un esame esaustivo dei documenti della Cei degli anni 1954-1972 si veda *CEI, I, 1954-1972*, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986.



A pochi anni di distanza dalla fine del Concilio Vaticano II e dalla promulgazione dello statuto del 1965, la Conferenza episcopale italiana approva, rispettivamente nel 1971<sup>61</sup> e nel 1977<sup>62</sup>, due nuovi statuti integrati, ciascuno, da un regolamento<sup>63</sup>. Come già anticipato, si tratta di una normativa che completa l'attuazione delle disposizioni conciliari e post-conciliari per guidare la Cei, "costituita ed operante secondo i principi della costituzione *Lumen gentium* nn. 18-27 e a norma del decreto *Christus Dominus*, nn. 36-38"<sup>64</sup>, fino alla metà degli anni ottanta quando, il nuovo Codice e gli Accordi del 1984 esigeranno un ulteriore intervento statutario.

Anche gli statuti elaborati nel corso degli anni settanta, come quello del 1965, devono essere letti e interpretati alla luce sia dei documenti conciliari, sia dei discorsi rivolti dal pontefice all'episcopato italiano. Seguendo questi riferimenti è possibile articolare l'analisi in due momenti. Il primo relativo alla definizione e alla struttura della Cei. Il secondo inerente agli aspetti problematici del riconoscimento del potere normativo ai *conventus*.

Venendo al primo punto indicato, nei nuovi statuti si definisce la Conferenza episcopale italiana "unione permanente dei vescovi d'Italia" (art. 1), "persona morale collegiale" (art. 3), nonché "soggetto primario dei diritti e delle responsabilità che competono alla conferenza" (art. 6). Già da queste prime indicazioni evidente appare il salto di qualità rispetto agli statuti precedenti. Il riferimento, in particolare, alla personalità giuridica della conferenza, denota la volontà di superare definitivamente la prospettiva della Cei quale mera "riunione", il che è tanto più importante se si considera che nel decreto *Christus Dominus* e nel *motu proprio Ecclesiae Sanctae* manca una espressa disposizione, non indicando necessariamente il termine "*constitutio*" l'erezione in persona giuridica ed essendo dubbio se la capacità di adottare collegialmente decisioni giuridicamente vincolanti possa ritenersi sufficiente a tale scopo<sup>65</sup>. La maturità degli statuti degli anni

---

<sup>61</sup> CEI, *Nuovo Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 8 maggio 1971, in *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1075-1083.

<sup>62</sup> CEI, *Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 19 novembre 1977, in *ECEI*, II, 1973-1979, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1055-1069.

<sup>63</sup> CEI, *Regolamento della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 15 dicembre 1974, in *ECEI*, II, 1973-1979, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 573-606; **ID.**, *Regolamento per l'applicazione dello Statuto delle Cei*, Roma, 30 giugno 1978, in *ECEI*, II, 1973-1979, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1118-1149.

<sup>64</sup> Art. 1, *Statuto 1971 e Statuto 1977*.

<sup>65</sup> Si veda in proposito **W. BERTRAMS**, *De capacitate iuridica conferentiae episcoporum*, in *Ius populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, Università Gregoriana editrice, Roma, 1972, pp. 75-87; **G. FELICIANI**, *Le conferenze*, cit., pp. 456-



settanta si coglie anche laddove si considerino, ai sensi dell'art. 2, le finalità della Cei. Due i rilievi al riguardo opportuni. Il primo procede dall'affermazione secondo cui la Conferenza episcopale italiana "attuа l'esercizio congiunto dell'ufficio pastorale dei vescovi prendendo le decisioni che [le] competono [...] secondo le norme del diritto comune e del presente statuto" (art. 2, lett. *b*). Da tale inciso emerge, infatti, che l'attività normativa, come già sottolineato dallo statuto del 1965, è, a tutti gli effetti, attività propria, istituzionale e non puramente eventuale della Cei. Il secondo rilievo nasce, invece, dalla considerazione che essa "mantiene i rapporti con la Santa Sede, con le conferenze episcopali delle altre nazioni e con le altre pubbliche autorità" (art. 2, lett. *d*). Si tratta, evidentemente, di una novità degli statuti in esame che, si potrebbe dire, collocano la Cei in una dimensione e in una prospettiva non puramente "ecclesiali".

Quale precisa entità giuridica, la Conferenza episcopale italiana presenta una specifica composizione (art. 4), individuata, come nello statuto del 1965, in relazione all'esercizio del potere normativo<sup>66</sup> e una articolata organizzazione. Quanto a quest'ultima, l'art. 6 dello statuto del 1971 precisa che

"la conferenza costituisce nel suo seno i seguenti organi operativi: a) la presidenza; b) il consiglio episcopale permanente; c) la giunta per lo statuto; d) le commissioni e i comitati episcopali; e) la segreteria generale; f) il consiglio di amministrazione".

---

458; R. LETTMANN, *Episcopal Conferences in the new Canon Law*, in *Studia Canonica*, 1980, II, pp. 347-367.

<sup>66</sup> L'elencazione proposta nell'art. 4 di entrambi gli statuti presenta alcune particolarità. Innanzitutto, a differenza di quanto previsto dallo statuto del 1965, non si fa più riferimento ai "vescovi residenziali", ma sempre ai "vescovi diocesani" (Questa circostanza può essere spiegata, come già sottolineato, dal fatto che l'assemblea della Cei delibera su questa materia il 26 ottobre, data che precede sia l'approvazione definitiva del decreto *Christus Dominus*, sia l'emanazione del *motu proprio Ecclesiae Sanctae* con cui Paolo VI, il 6 agosto 1966, detta le relative norme di applicazione). In secondo luogo si ribadisce la scelta del decreto *Christus Dominus* sull'interitualità delle conferenze. Ancora, si precisa che è essenzialmente la prospettiva giuridica della *missio* canonica alla base dell'istituzione dei *conventus*. Una conferma di questa impostazione si trova nei regolamenti attuativi, approvati nel 1974 e nel 1978, laddove si specifica che "i membri della Cei, di cui all'art. 4 dello statuto, partecipano alle attività della conferenza dal momento in cui ha inizio, a norma del diritto comune, l'esercizio delle loro funzioni" e che, viceversa, "i vescovi eletti, non ancora entrati nell'esercizio delle loro funzioni, vengono invitati all'assemblea senza diritto di voto e ricevono tutte le comunicazioni della Conferenza" (art. 1). Si veda J.I. ARRIETA, *Conferenze episcopali e vincolo di comunione*, in *Ius Ecclesiae*, 1989, I, pp. 3-22; L.M. NAVARRO, *Manifestazioni giuridiche della comunione fra i vescovi*, in *Ius Ecclesiae*, 1991, II, pp. 573-585.



In termini simili si esprime anche lo statuto del 1977 per il quale

“sono organi della conferenza: l’assemblea generale; il consiglio episcopale permanente; la presidenza; la segreteria generale; il consiglio di amministrazione; le commissioni e i comitati episcopali” (art. 6).

Dal raffronto dei due testi emergono alcuni dati. Innanzitutto l’inversione, nell’elenco, tra la presidenza e il consiglio episcopale permanente, a segnalare, come è stato rilevato, la presa di coscienza di una gerarchia esistente tra un organo che trova il suo fondamento nelle disposizioni conciliari e un altro la cui natura è eminentemente statutaria<sup>67</sup>. In secondo luogo l’assenza, in entrambe le norme, delle conferenze episcopali regionali che non sono, dunque, “organi” della Cei, ma che sono, come specifica l’art. 7 dello statuto del 1977, “organicamente collegate con la Cei per una sempre maggiore comunione tra i vescovi e per il coordinamento delle attività pastorali in Italia”<sup>68</sup>. Ancora, la mancata previsione, nello statuto del 1971, dell’assemblea generale quale organo della conferenza. Che non si tratti di una semplice dimenticanza è chiaro. Piuttosto, si esprime qui una precisa scelta: quella di identificare la conferenza episcopale con l’assemblea, già definita dallo statuto del 1965 “massimo organo della Cei”, e di ricondurre, quindi, al ruolo di “operativi”, tutti gli altri organi della stessa. Da questo punto di vista gli statuti degli anni settanta, più che grandi differenze, presentano una nota comune: il ruolo, appunto, assolutamente primario dell’assemblea che emerge non solo dall’ampiezza delle funzioni attribuitele, ma, anche (come del resto nello statuto precedente), dal riconoscimento in via esclusiva del potere normativo. Senonché, mentre lo statuto del 1965 (art. 15) si limitava a riproporre, pressoché testualmente, le disposizioni del § 38.4 del decreto *Christus Dominus*, una diversa impostazione seguono gli statuti del 1971 e del 1977. Nel consentire, infatti, di attuare “l’esercizio

---

<sup>67</sup> Si veda in particolare **R. ASTORRI**, *La conferenza*, cit.

<sup>68</sup> Le novità dell’art. 7 sul ruolo delle conferenze episcopali regionali e sul rapporto delle stesse con la Cei sono confermate anche dagli artt. 43, 45, 51 dello statuto del 1977 laddove si afferma che esse “godono di una loro autonomia” (art. 43); “mantengono rapporti con le autorità civili della regione” (art. 45); adottano “deliberazioni obbliganti” (art. 51). Si considerino al riguardo anche i regolamenti Cei del 1974 e del 1978 che, in appendice, prevedono uno specifico “Regolamento delle conferenze episcopali regionali”. È interessante rilevare che lo statuto del 1971, a differenza sia di quello del 1977 sia del regolamento del 1974, non fa alcun cenno alle conferenze episcopali regionali se non all’art. 40, lett. *d* (che fra i compiti del segretario generale indica quello di curare i rapporti tra la Cei e le singole conferenze regionali).



congiunto dell'ufficio pastorale dei vescovi prendendo le decisioni che competono alla conferenza secondo le norme del diritto comune e dello statuto" (art. 2), essi distinguono due tipologie di decisioni.

In primo luogo quelle dotate di "valore giuridico obbligante"<sup>69</sup> che, nel rispetto delle disposizioni conciliari, possono essere "prese legittimamente" solo se approvate con una maggioranza specifica, relativamente a determinate materie e sempre che intervenga per esse la *recognitio* della Santa Sede. Rispetto a queste ultime, sia il regolamento del 1974 che quello del 1978 dettano disposizioni dettagliate circa le modalità di approvazione (artt. 25-30) e chiariscono che,

"qualora ci siano norme speciali in deroga a quanto sopra, occorre che "a) si tratti di casi straordinari a giudizio dell'assemblea; b) la votazione della delibera sia preceduta da apposita relazione inviata a tutti i membri della conferenza e da approfondita discussione" (art. 25).

In ogni caso e considerata l'importanza di tali decisioni, si precisa che solo l'assemblea, che pure "può delegare in casi determinati e con regolare votazione al consiglio permanente o alla presidenza o al presidente la facoltà di compiere atti di competenza dell'assemblea medesima"<sup>70</sup>, è competente ad emanarle e, inoltre, che esse "possono essere oggetto di votazione per corrispondenza per argomenti circa i quali la Santa Sede ha chiesto il parere dell'episcopato con urgenza"<sup>71</sup>.

Accanto alle decisioni così descritte, sono disciplinate le "deliberazioni non vincolanti giuridicamente". Per l'art. 17 dello statuto del 1977 (e negli stessi termini anche l'art. 12 dello statuto del 1971) "le altre deliberazioni sono prese dall'assemblea con la maggioranza assoluta dei presenti votanti e, di regola<sup>72</sup>, con suffragio scritto".

---

<sup>69</sup> Art. 11, *Statuto* 1971, e art. 16, *Statuto* 1977.

<sup>70</sup> Art. 18, *Statuto* 1977. In termini simili si esprime, nell'art. 13, anche lo *Statuto* del 1971. La competenza esclusiva dell'assemblea in materia di deliberazioni giuridicamente vincolanti conduce a ritenere che le previsioni di cui agli artt. 22 *f*, 23 *e*, 25 *a* e *b* dello statuto del 1971, nonché quelle di cui agli artt. 22 *a* e *b*, 26 *g* e 27 *f* dello statuto del 1977, riguardino atti privi di tale valore giuridico.

<sup>71</sup> Art. 53, *Regolamento* 1974 e *Regolamento* 1978. Sulla consultazione per corrispondenza si veda art. 15, *Statuto* 1971 e art. 9, *Statuto* 1977, nonché artt. 51-55, *Regolamento* 1974 e *Regolamento* 1978.

<sup>72</sup> Tale inciso nasce dalla previsione dell'art. 29 dei regolamenti del 1974 e del 1978 secondo cui, a proposito delle modalità delle votazioni, si precisa che "le votazioni su delibere a carattere normativo vanno fatte per iscritto o con altri mezzi equivalenti. Per le altre delibere sono ammesse, a giudizio del presidente, votazioni per alzata di mano".



Rispetto a tali decisioni, dunque, non solo non è richiesta la maggioranza dei due terzi, calcolata sul numero dei membri di diritto della Cei con voto deliberativo, ma non si fa cenno neppure alla necessità della *recognitio* della Santa Sede. Ciò non significa, peraltro, che esse rimangano assolutamente prive di un qualsiasi valore. Infatti, prosegue l'art. 17, "a tali deliberazioni, quantunque giuridicamente non vincolanti, ogni vescovo si atterrà in vista dell'unità e del bene comune, a meno che ragioni a suo giudizio gravi non ne dissuadano l'adozione nella propria diocesi". Questa disposizione, se certo non trova un precedente nel decreto *Christus Dominus*, che nulla dispone al riguardo (essendo stata eliminata nella quarta redazione dello schema ogni affermazione circa l'obbligatorietà morale delle decisioni non giuridicamente vincolanti)<sup>73</sup>, è peraltro ripresa dal direttorio *Ecclesiae imago* sul ministero pastorale dei vescovi del 1973. A proposito delle decisioni della conferenza è, infatti, previsto che

"il vescovo accoglie con fedele ossequio, esegue e fa eseguire in diocesi, come aventi forza di legge della suprema autorità della chiesa, le decisioni legittimamente prese dalla conferenza e riconosciute dalla Sede Apostolica, anche se egli prima eventualmente le abbia disapprovate o ne debba avere poi qualche disagio. Le altre decisioni e norme della conferenza, non aventi forza di obbligo giuridico, ordinariamente il vescovo le fa sue in vista dell'unità e della carità verso i confratelli, a meno che non ostino gravi motivi di cui egli è giudice davanti al Signore. Tali decisioni e norme vengono da lui promulgate nella diocesi a nome proprio e con autorità propria, giacché in questi casi la conferenza non può limitare la potestà che ogni vescovo personalmente detiene in nome di Cristo"<sup>74</sup>.

Considerate nella loro globalità, sia le norme statutarie sulle decisioni non giuridicamente vincolanti, sia le precisazioni contenute nel direttorio *Ecclesiae imago* costituiscono, innanzitutto, una prova ulteriore della crisi che, con il Concilio Vaticano II, incontra ogni concezione individualistica del *munus* episcopale<sup>75</sup>. D'altro canto, esse

---

<sup>73</sup> Cfr. G. FELICIANI, *Le conferenze*, cit., in particolare parte terza, *Il Concilio ecumenico Vaticano II*, pp. 351-443.

<sup>74</sup> SACRA CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi Ecclesiae imago*, 22 febbraio 1973, in *EV*, 4, 1971-1973, Ed. Dehoniane, Bologna, pp. 1479-1481.

<sup>75</sup> Per un primo approfondimento si veda J. HERVADA, *En torno al Decreto "Christus Dominus" del Concilio Vaticano II*, in *Ius Canonicum*, 1966, I, pp. 259-265; G. FELICIANI, *Le conferenze*, cit.; J.L. GUTIÉRREZ, *La potestà legislativa*, cit.; H. MÜLLER, *La conferenza episcopale e il vescovo diocesano*, in *Natura e futuro delle conferenze*



consentono di meglio definire, oltre ai compiti e al ruolo della conferenza episcopale, anche il rapporto tra essa e i suoi membri, sicché la prima appaia piuttosto come logico prolungamento del compito che ogni vescovo deve svolgere nella propria diocesi e la partecipazione del vescovo alla conferenza si consideri non quale compito giustapposto alla funzione di dirigere la porzione del popolo di Dio, ma quale parte del suo ministero e del suo servizio<sup>76</sup>. In tale ottica si comprende, allora, in primo luogo, il significato delle disposizioni dell'art. 8 degli statuti del 1971 e del 1977, confermate dai rispettivi regolamenti<sup>77</sup>, per le quali "ogni membro della conferenza, pur conservando integre le prerogative che gli competono, è impegnato nelle attività della Conferenza medesima a norma del presente statuto". Analogamente deve dirsi per il contenuto dell'art. 7 laddove si specifica che "i membri della Cei si riuniscono anche in conferenze episcopali, secondo le regioni pastorali in cui le diocesi italiane sono raggruppate"<sup>78</sup>.

Che alla luce delle considerazioni sviluppate possa concordarsi con l'affermazione che gli statuti del 1971 e del 1977 costituiscano il

---

*episcopali. Atti del Colloquio internazionale di Salamanca (3-8 gennaio 1988), EDB, Bologna, 1988, pp. 123-142; J.I. ARRIETA, Conferenze episcopali e vincolo, cit; V. FAGIOLO, "Potestas" del vescovo e conferenza episcopale, in Ius Ecclesiae, 1989, I, pp. 47-67; E. CORECCO, Vescovi e conferenze episcopali, in Ephemerides Iuris Canonici, 1991, I-III, pp. 139-155; A. PERLASCA, La potestas legislativa del vescovo diocesano nelle conferenze episcopali, in Quaderni di diritto ecclesiale, 2007, II, pp. 145-155.*

<sup>76</sup> Sul punto prosegue il direttorio affermando che "il vescovo contribuisce all'elaborazione degli statuti della conferenza e una volta approvati dalla Sede Apostolica li osserva fedelmente e prontamente accetta gli oneri che ne derivano; con libertà e mitezza di spirito egli cura che i lavori della conferenza si svolgano secondo le norme canoniche e le prescrizioni della Sede Apostolica: è anche questa un'apprezzabile dimostrazione di carità verso la chiesa e i confratelli vescovi della propria nazione o regione; partecipa con diligenza e attivamente alle assemblee della conferenza: eventualmente eletto a qualche incarico nella conferenza non rifiuta se non per giusti motivi; studia con diligenza i problemi proposti dalla conferenza o proposti alla conferenza dalla Sede Apostolica servendosi anche dell'aiuto di esperti in teologia, pastorale e diritto; in spirito di servizio egli segnala al presidente della conferenza problemi da affrontare, difficoltà da superare, errori da evitare, iniziative da intraprendere per il comune bene delle anime". Cfr. **SACRA CONGREGAZIONE PER I VESCOVI**, *Direttorio*, cit., p. 147.

<sup>77</sup> Capitolo secondo, *Regolamento 1974 e Regolamento 1978*. È interessante rilevare che già lo statuto del 1965 conteneva una specifica disposizione al riguardo (ai sensi dell'art. 8, infatti, "è dovere di tutti i membri della conferenza episcopale di partecipare con ogni diligenza alle riunioni").

<sup>78</sup> Questa norma è contenuta sia nello statuto del 1971 (art. 7), sia nello statuto del 1977 (art. 7). Quest'ultimo, come già indicato, aggiunge poi l'inciso secondo cui le conferenze episcopali regionali "sono organicamente collegate con la Cei per una sempre maggiore comunione tra i vescovi e per il coordinamento delle attività pastorali in Italia".



completamento della strada aperta dallo statuto del 1965 è certo. Ne è prova, tra l'altro, la presenza, tra gli organi della conferenza, del consiglio di amministrazione<sup>79</sup>. Altrettanto certo, tuttavia, è che tali statuti rappresentino un momento impostante per la Cei essendo, per la prima volta, da essa direttamente elaborati. In effetti, se certamente il § 38.4 del decreto *Christus Dominus*, riconoscendo ufficialmente il potere normativo alle conferenze episcopali, riveste un valore primario, non minore importanza assume, in relazione al discorso fin qui condotto, il § 38.3 dello stesso decreto per il quale "ogni conferenza episcopale rediga i suoi statuti che saranno sottoposti alla revisione della Santa Sede"<sup>80</sup>. Assegnare, infatti, alla conferenza episcopale il potere di elaborare i propri statuti, le norme, cioè, di autoregolamentazione e autodisciplina, significa riconoscere l'esistenza di un'entità giuridica con una propria individualità, una propria struttura e specifici compiti, tra cui quello di produrre diritto<sup>81</sup>. In altre parole, significa superare definitivamente l'idea originaria della conferenza episcopale quale semplice momento operativo. Duplice la conferma al riguardo. Dal punto di vista formale, innanzitutto: gli statuti del 1971 e del 1977<sup>82</sup> indicano, fra le competenze della conferenza/assemblea generale, quelle di "approvare e modificare lo statuto della Cei, da sottoporre poi alla *recognitio* della Santa Sede" e di "approvare e modificare il regolamento di applicazione dello statuto"<sup>83</sup>. Dal punto di vista

<sup>79</sup> Capitolo settimo, *Statuto 1971*, e capitolo sesto, *Statuto 1977*.

<sup>80</sup> **CONCILIO VATICANO II**, *Decreto Christus Dominus*, cit., p. 693.

<sup>81</sup> Non è un caso al riguardo che l'attribuzione del potere di elaborare i propri statuti coincida con il riconoscimento, in capo alla Cei, della personalità giuridica. Sul legame potere normativo-personalità giuridica si veda: L. MARTÍNEZ SISTACH, *La actividad jurídica*, cit., pp. 83-96.

<sup>82</sup> Lo statuto del 1965 è l'ultimo non elaborato direttamente dalla Conferenza episcopale italiana ma dalla Sacra congregazione concistoriale.

<sup>83</sup> Art. 9, *Statuto 1971* e, in termini simili, art. 15 *Statuto 1977*. L'importanza del momento statutario e regolamentare è ribadita, nello statuto del 1971 e relativo regolamento, dalla previsione di uno specifico organo, la giunta per lo statuto, cui si demanda di "interpretare lo statuto e il regolamento della conferenza" (art. 29, *Statuto 1971*) con la precisazione che gli atti da essa emessi "hanno valore di interpretazione autentica qualora il consiglio permanente confermasse il parere presentato per quanto riguarda sia le norme statutarie che quelle regolamentari" (art. 88, *Regolamento 1974*). Lo statuto del 1977 non ripropone la figura della giunta per lo statuto, tuttavia, nell'art. 54, rubricato "Interpretazione dello statuto e del regolamento", stabilisce che "per dirimere eventuali incertezze in merito all'interpretazione dello statuto e del regolamento, il consiglio permanente può istituire un gruppo di studio o giunta per lo statuto e il regolamento che cesserà appena elaborato il parere richiesto". In termini simili si esprimono anche gli statuti postcodiciali. Precisamente, gli statuti del 1985 e del 1998, rispettivamente all'art. 58 e all'art. 47, rimettono il compito di interpretazione direttamente al consiglio episcopale permanente "sentito il parere



sostanziale, in secondo luogo. Se si leggono i documenti emanati dalla Conferenza episcopale italiana negli anni coperti dalla vigenza degli statuti del 1971 e del 1977, l'impressione che si coglie è quella di una esperienza di lavoro collegiale compiuta dai vescovi italiani nel più autentico spirito conciliare. L'episcopato della penisola, in altre parole, che prima del Concilio non aveva mai svolto un'azione unitaria significativa se non sotto l'egida del pontefice, ora si dimostra protagonista attenta capace di assicurare un impulso di vita nuova all'intera chiesa italiana. L'avvio dei piani pastorali<sup>84</sup>, l'attuazione della riforma liturgica<sup>85</sup>, il rinnovamento della catechesi da un lato, sono così prova di un'attività intensa, puntuale e decisa della Cei. Ancora, le *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della chiesa in Italia*<sup>86</sup>, adottate nel 1974, pur in assenza di una disciplina di diritto comune e in tempi che sono di molto precedenti la firma degli Accordi di Villa Madama e le successive intese in materia, confermano l'inizio di un nuovo periodo, si potrebbe dire, di consolidamento istituzionale della Cei. Questa non discute più sulla propria identità e sul proprio ruolo. A vent'anni dalla riunione di Firenze e a dieci dall'inizio del Vaticano II quella fase è terminata. La Conferenza episcopale italiana si avvia, infatti, verso quella maturazione che, negli anni successivi, le consentirà di proporsi come interlocutore di primo piano dell'autorità civile

## 5 - La Cei interlocutore ecclesiale dell'autorità civile

---

della commissione episcopale per i problemi giuridici". Analogamente è disposto dallo statuto del 2000, all'art. 47, che richiede il parere del consiglio per gli affari giuridici di cui all'art. 8, § 2, dello statuto.

<sup>84</sup> Per un esame dettagliato si consulti *ECEI*, I, 1954-1972, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986 e *ECEI*, II, 1973-1979, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986.

<sup>85</sup> Emblematiche le parole di Paolo VI nel discorso del 23 giugno 1966: "noi vogliamo esprimere il voto per una saggia, concorde, efficace applicazione della riforma liturgica. Sappiamo bene che l'episcopato d'Italia ha già dato tante opportune disposizioni e ha già intrapreso tante buone iniziative affinché questa grande novità conciliare segni per il popolo italiano una vera rinascita di sentimento religioso, un opportuno richiamo alle forme religiose autentiche, un principio nuovo di educazione spirituale, un processo migliore di formazione comunitaria cattolica, un impulso vivificante all'indispensabile e sempre urgente sforzo per l'istruzione religiosa delle vostre popolazioni". Cfr. **PAOLO VI**, *Discorso ai partecipanti all'assemblea generale*, cit., pp. 575-576.

<sup>86</sup> **CEI**, *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia*, 14 giugno 1974, in *ECEI*, II, 1973-1979, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 448-460.



Sebbene già l'8 gennaio 1982, con l'insediamento di un apposito gruppo di studio voluto dal consiglio episcopale permanente per raccogliere osservazioni, analizzare questioni sorte nel quinquennio e formulare proposte di aggiornamento, inizi il lavoro di revisione dello statuto promulgato nel 1977 e prorogato "sino alla approvazione delle nuove norme"<sup>87</sup>, è solo il 18 aprile 1985 che, dopo la *recognitio* della Congregazione per i vescovi del 25 marzo, il nuovo statuto vede finalmente la luce<sup>88</sup>. Anch'esso, come i due precedenti, è completato da un regolamento<sup>89</sup> emanato dall'assemblea generale cui compete, non solo "approvare, all'occorrenza, una eventuale nuova redazione dello statuto o sue parziali modifiche" (art. 16, lett. *d*), ma anche "approvare e modificare il regolamento di applicazione dello statuto" (art. 16, lett. *e*)<sup>90</sup>.

Come chiarisce il preambolo, che, innovando rispetto agli statuti precedenti, illustra "l'orizzonte teologico-pastorale" in cui la Conferenza episcopale italiana, "consapevole della propria attività e della propria autonomia, intende far rivivere la tradizione collegiale vigente nella chiesa fin dalla più remota antichità", il nuovo statuto deve essere letto e interpretato in relazione ad alcune "nuove situazioni storiche che interpellano la chiesa in Italia". In primo luogo la promulgazione del Codice di diritto canonico, il 25 gennaio 1983, che da un lato introduce una specifica normativa per le conferenze episcopali e dall'altro assegna loro precisi compiti per l'attuazione e specificazione di alcune disposizioni. In secondo luogo la stipula dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, il 18 febbraio 1984, che, come già

---

<sup>87</sup> Nell'aprile del 1982 la XX assemblea generale della Conferenza episcopale italiana, in vista dell'imminente termine di scadenza dello statuto (19 novembre 1982), promulgato *ad quinquennium* da Paolo VI, approvava la proposta di chiedere alla Santa Sede la proroga dello statuto stesso allo scopo di poterne arricchire il testo con i miglioramenti suggeriti dall'esperienza. La proroga fu accordata prima *ad annum*, poi, su richiesta della Cei, "sino all'approvazione delle nuove norme" allo studio.

<sup>88</sup> CEI, *Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 18 aprile 1985, in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1328-1349.

<sup>89</sup> CEI, *Nuovo Regolamento della conferenza episcopale italiana*, Roma, 28 maggio 1985, in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1450-1480.

<sup>90</sup> Non viene precisato nel testo delle norme citate con quale maggioranza l'assemblea generale debba approvare la normativa statutaria e quella regolamentare. Deve, quindi, ritenersi che tale maggioranza sia, per lo statuto, ai sensi dei cann. 94 e 455, nonché dell'art. 17, quella richiesta per le deliberazioni giuridicamente vincolanti, con la precisazione, trattandosi appunto dello statuto, che hanno voto deliberativo "soltanto i vescovi di cui al can. 454 § 1 del Codice di diritto canonico" (art. 7). Per il regolamento, viceversa, quella prevista dall'art. 18 per le deliberazioni giuridicamente non vincolanti, anche in relazione alla circostanza che, per esso, non è richiesta in proposito alcuna *recognitio* della Sede Apostolica.



indicato, riconosce la Cei quale interlocutore dell'autorità statale ogniqualvolta si manifesti l'esigenza di collaborare su "ulteriori materie" (art. 13, 2).

Procedendo ad un'analisi dello statuto e del regolamento che consenta di coglierne novità e caratteri, è innanzitutto al capitolo primo dello statuto che occorre rivolgere l'attenzione. Se, infatti, da un lato si conferma che la Cei è "l'unione permanente dei vescovi delle chiese che sono in Italia" (art. 1), che essa "ha la sua sede in Roma ed è giuridicamente rappresentata dal presidente" (art. 2) e, ancora, che è "soggetto primario dei diritti e delle responsabilità che competono alla conferenza" (art. 9), dall'altro se ne precisa meglio e si innova il profilo della personalità giuridica<sup>91</sup>. La Cei, specifica l'art. 2, comma 1, "dotata di proprio statuto e regolamento, è persona giuridica pubblica a norma dell'ordinamento canonico". "La personalità giuridica della conferenza - aggiunge l'art. 2, comma 2, - è civilmente riconosciuta in forza delle vigenti norme concordatarie". Evidenti sono qui i richiami al Codice e a quelle *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nella diocesi*<sup>92</sup> il cui art. 13, stabilisce che "la Conferenza episcopale italiana acquista la personalità giuridica civile quale ente ecclesiastico con l'entrata in vigore delle presenti norme". È significativo, in proposito, che il riferimento alla personalità giuridica si accompagni alla sottolineatura dell'esistenza di un proprio statuto e regolamento, a conferma della inscindibilità delle norme di autoregolamentazione con una entità giuridica che non si qualifica più "riunione", momento puramente operativo, ma che è, invece, concepita quale organismo permanente i cui membri, tra l'altro, "esercitano congiuntamente funzioni pastorali anche con interventi legislativi"<sup>93</sup>.

Confermando le scelte dello statuto del 1977 circa la struttura<sup>94</sup>, la composizione<sup>95</sup> e le finalità<sup>96</sup> e precisandone le competenze "in

---

<sup>91</sup> La "precisazione" è relativa al profilo canonistico, poiché già lo statuto del 1977 riconosceva la personalità giuridica della Cei qualificata, ai sensi dell'art. 3, "persona morale collegiale". La "novità" è invece riferita al riconoscimento agli effetti civili della personalità giuridica della Cei "in forza delle vigenti norme concordatarie".

<sup>92</sup> Legge 20 maggio 1985, n. 222.

<sup>93</sup> Art. 1, *Statuto* 1985.

<sup>94</sup> L'art. 9 dello statuto del 1985, nell'elencare gli organi della conferenza, riproduce sostanzialmente le indicazioni dello statuto del 1977 salvo per ciò che riguarda la mancata menzione dei comitati episcopali. Peraltro, esso introduce, al comma terzo, la previsione di "organismi" della cui collaborazione la Cei si avvale e, rinviando all'art. 45, fa riferimento sia ad "altri organismi composti di vescovi, presbiteri, diaconi, membri di istituti di vita consacrata e di società di vita apostolica, laici con compiti di studio e di promozione in particolari settori pastorali", dotati del carattere di stabilità,



conformità alle specifiche disposizioni del Codice di diritto canonico” e in relazione agli “accordi stipulati tra la Santa Sede e lo Stato italiano” (art. 8), lo statuto del 1985 introduce una rilevante novità<sup>97</sup> in tema di “rapporti ecclesiali” (art. 4) e di “rapporti con la società civile” (art. 5) che la Cei, “nell’ambito delle sue competenze e nel perseguimento delle sue specifiche finalità, favorisce e coordina”.

Iniziando dall’esame dei rapporti ecclesiali, sono indicate in primo luogo le “relazioni della chiesa in Italia con la Santa Sede”, anche in virtù di quel particolare legame che unisce quest’ultima al papa “vescovo di Roma e primate d’Italia” e che qualifica “in maniera peculiare la comunione della conferenza con il romano pontefice” (art. 4, §§ 1 e 2). Il riferimento è, quindi, ai “debiti rapporti con il nunzio apostolico in Italia, sia per quanto concerne le relazioni con la Sede Apostolica, sia per quanto riguarda le relazioni con lo Stato italiano” (art. 4, § 3). Ancora, richiamando la previsione del decreto *Christus Dominus* e del can. 459, si prendono in considerazione i “rapporti con le conferenze episcopali delle altre nazioni con particolare riguardo alle conferenze episcopali dell’Europa e con gli organi di collegamento tra le medesime” (art. 4, § 4).

Per quanto concerne poi i rapporti con la società civile, vengono innanzitutto in esame le relazioni con “le realtà culturali, sociali e politiche presenti in Italia”, al fine di realizzare “una costruttiva collaborazione con esse per la promozione dell’uomo e il bene del paese” (art. 5, § 1). Sono quindi i rapporti dei vescovi diocesani e delle conferenze episcopali regionali con le medesime realtà esistenti ai livelli locali ad impegnare la Cei in un’attività di orientamento e coordinazione “in vista delle stesse finalità” (art. 5, § 2). Infine,

---

che la Cei, su delibera del consiglio episcopale permanente, può costituire in aggiunta alle commissioni episcopali, sia a “comitati con analoga composizione, ma con carattere provvisorio”.

<sup>95</sup> Artt. 6 e 7. Il carattere di interritualità della Conferenza episcopale italiana è confermato dal decreto di *recognitio* del 25 marzo 1985 che così si esprime: “*Insuper Idem Summus Pontifex, normae canonis 450 § 1 CIC derogans, indulget ut ad memoratam Episcoporum Conferentiam Ordinarii quoque locorum alterius ritus pleno iure pertineant*”.

<sup>96</sup> Art. 3, Statuto 1985.

<sup>97</sup> Se si escludono gli statuti del 1954 e del 1959, che non contengono nessuna disposizione in merito, nello statuto del 1965 si accenna ai “contatti con i segretari delle conferenze episcopali estere e delle organizzazioni internazionali” (art. 31, lett. *d*) che il segretariato generale (non, quindi, la conferenza in quanto tale) si occupa di mantenere. Gli statuti del 1971 e del 1977 appaiono, sotto questo profilo, più articolati e complessi, come dimostra il fatto che molte delle previsioni in essi contenute vengono riprese dallo statuto del 1985.



“nel rispetto delle debite competenze e per il tramite della presidenza - si precisa, all’art. 5, comma 3 che - la conferenza tratta 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”.

Come risulta dai testi citati, è essenzialmente dai commi secondo e terzo dell’art. 5 dello statuto che si colgono quelle novità precedentemente annunciate.

In particolare, e con riferimento al secondo comma, la previsione del compito della Cei di “orientare” e “coordinare” i rapporti delle realtà ecclesiali (vescovi diocesani e conferenze episcopali regionali) con le corrispondenti comunità locali, civili e politiche, sembra doversi ascrivere alla volontà di non determinare, sul fronte delle prime, una eccessiva frammentazione che faccia perdere di vista o rendere comunque più complessa l’unitarietà ed omogeneità del sistema. Per evitare, in altre parole, inutili “simmetrie” con le realtà sociali e civili, alla Cei viene assegnato un compito di coordinazione e orientamento che può collocarsi nell’ambito della previsione dell’art. 9 secondo cui “alla Conferenza episcopale italiana sono organicamente collegate le conferenze episcopali regionali”. Sennonché, sebbene tale disposizione riprenda quanto già disposto dall’art. 7, comma 2, dello statuto del 1977, nel precisarne il contenuto il nuovo statuto sembra decisamente privilegiare il ruolo della Cei rispetto a quello delle conferenze regionali. Emblematica, al riguardo, la rubrica dell’art. 47 che, a differenza di quella dell’art. 43 dello statuto precedente, parla non più di “autonomia e coordinamento”, ma di “collegamento e autonomia”. Ancor più incisiva, poi, la previsione dell’art. 24, comma 1, secondo cui

“il presidente della Cei può convocare i presidenti delle conferenze episcopali regionali allo scopo di orientare e coordinare le attività delle conferenze stesse e di consultarli su problemi pastorali, specialmente su quelli connessi con il territorio e con l’attività delle regioni civili”.

È qui evidente che il compito della Cei va oltre la previsione del secondo comma dell’art. 5 prima richiamato. Il “coordinare” e l’“orientare”, infatti, riguardano direttamente l’attività delle conferenze episcopali regionali e non semplicemente i rapporti di queste ultime con le autorità civili. Il che, sembra collidere propriamente con quell’autonomia che pure è riconosciuta dallo statuto alle conferenze regionali (artt. 47-55). Queste considerazioni possono completarsi con una ulteriore riflessione. Ai sensi dell’art. 24, comma 2



“le conclusioni raggiunte nella riunione dei presidenti delle conferenze episcopali regionali otterranno efficacia giuridica se approvate dagli organi competenti della Cei, oppure se assunte su mandato speciale della Sede Apostolica”.

Che si tratti di una previsione non del tutto chiara è confermato dalla circostanza che negli statuti del 1998 e del 2000 essa non viene più riproposta. E, infatti, e con riferimento alla prima parte della norma, comunque si intenda l'efficacia giuridica, le conclusioni raggiunte dai presidenti delle conferenze episcopali regionali dovranno intendersi alla stregua di mere proposte di argomenti per l'ordine del giorno dell'assemblea generale come indicato dall'art. 23, lett. e, essendo, comunque quest'ultima l'organo competente della Cei cui allude la norma stessa. Più problematico l'inciso “oppure se assunte su mandato speciale della Sede Apostolica”. Il can. 455 del Codice fa riferimento al mandato speciale della Santa Sede per superare la limitazione delle materie cui è subordinato l'esercizio del potere normativo delle conferenze episcopali. Tale potere, tuttavia, per poter essere legittimamente esercitato deve comunque rispettare le altre condizioni previste dallo stesso canone, tra cui, la competenza dell'assemblea generale. Sennonché, l'art. 24 capoverso sembra fare riferimento ad un mandato speciale concesso dalla Sede Apostolica per l'assunzione di deliberazioni non da parte dell'assemblea generale, ma da parte di alcuni membri della Cei (i presidenti delle conferenze episcopali regionali). Questa conclusione induce a ritenere che, anche a voler considerare l'efficacia giuridica di cui all'art. 24 come riferita alle deliberazioni non giuridicamente vincolanti, poiché imprescindibile rimane la competenza dell'assemblea generale, nessun valore potrà comunque attribuirsi a quelle “conclusioni raggiunte nella riunione dei presidenti delle conferenze episcopali regionali”<sup>98</sup>.

Le riflessioni svolte consentono, a questo punto, di procedere all'analisi di quel terzo comma dell'art. 5 dello statuto sopra richiamato. Già si è detto che le competenze normative che derivano alla Cei per adempimenti di natura concordataria devono essere ricondotte alla tipologia dei decreti generali che la conferenza può emanare sulla base di uno speciale mandato della Sede Apostolica. In questi termini si esprime, del resto, lo stesso art. 5, comma 4, laddove afferma che nelle materie demandate alla Cei “da accordi concordatari tra la Santa Sede e lo Stato italiano, la conferenza agisce entro gli ambiti e secondo le procedure previsti dagli specifici mandati ricevuti dalla Sede

---

<sup>98</sup> Art. 24, *Statuto* 1985.



Apostolica". Tale disposizione implica specifiche conseguenze non solo di carattere formale, ma anche di natura sostanziale. Dal punto di vista formale deve ritenersi che è tramite decreti generali che le intese stipulate dalla Cei con lo Stato italiano diventano "diritto canonico complementare" o "particolare"<sup>99</sup>. Dal punto di vista sostanziale, poi, ciò significa, in primo luogo che l'assemblea generale, in quanto unico organo legislativo della conferenza episcopale<sup>100</sup>, è obbligata ad adottare i decreti generali "di introduzione", nell'ordinamento canonico, delle intese stipulate con lo Stato, nel rispetto ovviamente delle procedure previste per le deliberazioni giuridicamente vincolanti di cui al can. 455 del *Cic* (e, d'altra parte, non si vede come, in assenza di tali decreti, quelle intese potrebbero diventare norma canonica). In secondo luogo che tale competenza deve ad essa riconoscersi in via esclusiva. A deporre in tal senso la lettura coordinata degli artt. 16, 17 e 19 dello statuto; la lett. *b* dell'art. 23, che consente al consiglio permanente "in casi gravi e urgenti" di emettere "a nome proprio" dichiarazioni e documenti, ma limitatamente a quelli "di cui all'art. 16, lett. *a*"; la lett. *i* dell'art. 29 che, analogamente, permette al presidente, "in casi gravi e urgenti", di "prendere a nome proprio deliberazioni, ma solo nei limiti di quelle "spettanti al consiglio episcopale permanente". Nel confermare la necessità dell'intervento dell'assemblea generale per "perfezionare" il procedimento di stipula delle intese tra la Conferenza episcopale italiana e l'autorità civile, le disposizioni citate non sembrano consentire diverse soluzioni. A meno, ovviamente, di intendere in senso "estensivo" l'inciso, "per il tramite della presidenza", di cui all'art. 5, comma 3, consentendo a quest'ultima non solo di promulgare le deliberazioni dell'assemblea, ma anche di adottarle sostituendosi a quella. Ovvero, di concepire in senso lato l'inciso "adempimenti di carattere amministrativo", di cui all'art. 8, comma 3, per i quali è prevista la possibilità del presidente della Cei di agire ("saranno attuati") semplicemente "sentiti la commissione per i problemi giuridici e nelle questioni di maggiore importanza il consiglio episcopale permanente"<sup>101</sup>.

Queste conclusioni acquistano un significato particolare in relazione alla prassi istaurata dalla Cei, già con la stipula della prima

---

<sup>99</sup> Per la questione terminologica "diritto canonico complementare italiano" ovvero "diritto canonico particolare italiano" si veda **M. MARCHESI**, *Diritto canonico*, cit.

<sup>100</sup> Art. 8, *Statuto* 1985.

<sup>101</sup> Per alcuni rilievi critici si veda **G. FELICIANI**, *La qualificazione canonica delle intese tra autorità ecclesiastica e autorità civili*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), maggio 2011, pp. 1-18.



intesa in materia di insegnamento della religione cattolica<sup>102</sup>, in cui, al difetto di una delibera assembleare, ha fatto riscontro l'“autorizzazione” alla firma concessa al presidente della conferenza da parte della Santa Sede. Ora, che questo modo di procedere rappresenti più che un'anomalia una vera e propria “deroga” al sistema previsto dal can. 455 è chiaro. E, poiché, come dimostreranno anche le intese stipulate nel corso degli anni novanta, la scelta compiuta nel 1985 non ha rappresentato un caso isolato, ma costituisce il *modus operandi* ogni qualvolta si presenti la necessità di addivenire ad accordi o intese “su nuove materie”, ci si deve interrogare se non vengano a modificarsi “di fatto” le funzioni e, conseguentemente, l'equilibrio fra gli organi della conferenza episcopale stabiliti dal legislatore universale e confermate, peraltro, dallo stesso statuto, all'art. 16, lett. c, laddove si qualifica l'assemblea generale (e non, appunto, il presidente) quale “unico organo legislativo” cui compete “approvare ed emanare le deliberazioni giuridicamente vincolanti a norma del can. 455 del Codice di diritto canonico”. Le riflessioni espresse appaiono tanto più significative quanto più si consideri il diverso “stile operativo” che ha accompagnato la produzione normativa della Cei negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo Codice di diritto canonico. Da questo punto di vista è possibile individuare tre successive assemblee generali dedicate alla promulgazione di delibere giuridicamente vincolanti. Alle sedici delibere<sup>103</sup>, approvate dalla XXII assemblea generale straordinaria e promulgate dal presidente della Cei il 23 dicembre 1983, hanno fatto seguito, infatti, quattro delibere<sup>104</sup>, approvate dalla XXIII assemblea generale ordinaria e promulgate il 6

---

<sup>102</sup> Si veda la nota n. 109.

<sup>103</sup> Cfr. Delibera n. 1 (can. 276, § 2, n. 3); Delibera n. 2 (can. 284); Delibera n. 3 (can. 377, § 2); Delibera n. 4 (can. 502, § 3); Delibera n. 5 (can. 522); Delibera n. 6 (can. 535, § 1); Delibera n. 7 (can. 535, § 1); Delibera n. 8 (can. 891); Delibera n. 9 (can. 1062, § 1); Delibera n. 10 (can. 1083, § 2); Delibera n. 11 (cann. 1277; 1292, § 1; 1295; 1297); Delibera n. 12 (can. 1421, § 2); Delibera n. 13 (cann. 1424; 1425, §§ 1 e 4; 1428); Delibera n. 14 (can. 1714); Delibera n. 15 (can. 1733, § 2); Delibera n. 16 (can. 496). Se ne veda il testo in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 914-916. Per un primo approfondimento si rinvia a **M. CALVI**, *Commenti alle delibere CEI. Quali libri nell'archivio parrocchiale?*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1989, III, pp. 403-410; **ID.**, *Commenti alle delibere CEI. “Forma del Battesimo ed età della Cresima”*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1991, III, pp. 390-399; **M. MARCHESI**, *Diritto canonico*, cit.

<sup>104</sup> Cfr. Delibera n. 17 (can. 522); Delibera n. 18 (cann. 110; 877, § 3); Delibera n. 19 (can. 496, § 2, n. 3); Delibera n. 20 (can. 1292, § 1). Se ne veda il testo in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1120-1121. Per un primo approfondimento si rinvia a **M. CALVI**, *Commenti alle delibere CEI. Il collegio dei consultori*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1991, I, pp. 104-111.



settembre 1984 e altre diciotto delibere<sup>105</sup>, approvate in sede di XXIV assemblea generale straordinaria e promulgate il 18 aprile 1985. In quest'ultima assemblea generale la Cei, per la prima volta, ha emanato anche due delibere di carattere non normativo. Precisamente, considerando che "risultano necessarie od opportune ulteriori istruzioni su determinate materie"<sup>106</sup>, ha approvato "di demandare agli organi competenti della conferenza la redazione di note o istruzioni, tenuto conto dei risultati della consultazione preparatoria all'assemblea stessa, da sottoporre successivamente all'approvazione della conferenza

---

<sup>105</sup> Cfr. Delibera n. 21 (can. 230, § 1); Delibera n. 22 (can. 766); Delibera n. 23 (cann. 312, § 1; 320, § 2); Delibera n. 24 (can. 823); Delibera n. 25 (can. 825, §§ 1 e 2); Delibera n. 26 (can. 830, § 1); Delibera n. 27 (cann. 1251; 1253); Delibera n. 28 (can. 838, § 3); Delibera n. 29 (can. 854); Delibera n. 30 (can. 964, § 2); Delibera n. 31 (cann. 1067; 1121, § 1; 1126; 1127, § 2); Delibera n. 32 (can. 236); Delibera n. 33 (can. 242, § 1); Delibera n. 34 (cann. 1231; 1232); Delibera n. 35 (can. 1236, § 1); Delibera n. 36 (can. 804, § 1); Delibera n. 37 (cann. 1277; 1279, § 1); Delibera n. 38 (can. 1297). Se ne veda il testo in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1316-1322. Per un primo approfondimento si rinvia a **M. CALVI**, *Il diaconato permanente nel diritto particolare della Chiesa italiana. Commenti alle delibere CEI*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1989, II, pp. 223-227; **ID.**, *Commento alle delibere CEI. Luogo e sede per la celebrazione del sacramento della Penitenza*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1990, II, pp. 282-288; **T. VANZETTO**, *Commento alle delibere CEI. Predicazione dei Laici nelle chiese e negli oratori*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1990, I, pp. 127-137; **M. CALVI**, *Commenti alle delibere CEI. "Forma del Battesimo"*, cit.; **ID.**, *Commenti alle delibere CEI. La normativa circa gli strumenti della comunicazione sociale*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1991, II, pp. 188-196; **ID.**, *Il diaconato permanente in Italia. Commenti alla normativa CEI*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1994, II, pp. 201-211; **L. NAVARRO**, *Il carattere ecclesiale delle associazioni dei fedeli. (A proposito della Nota pastorale della Cei "Le aggregazioni laicali nella Chiesa")*, in *Ius Ecclesiae*, 1994, II, pp. 281-303; **M. RIVELLA**, *Problematiche attuali circa il riconoscimento delle associazioni di fedeli in Italia*, in *Ius Ecclesiae*, 2004, I, pp. 239-250.

<sup>106</sup> È la stessa delibera che indica le materie per le quali necessitano ulteriori istruzioni: doti dei candidati ai ministeri stabili di lettore e accolito (can. 230, § 1); predicazione dei laici nelle chiese e negli oratori (can. 766); associazioni dei fedeli con particolare riguardo alle associazioni pubbliche a carattere nazionale (cann. 312, § 1; 320, § 2); astinenza e digiuno (cann. 1251; 1253); celebrazione del sacramento della penitenza nella sede adatta (can. 964); celebrazione del matrimonio (cann. 1067; 1121, § 1; 1126; 1127, § 2); formazione spirituale e ministeriale dei diaconi permanenti (can. 236); santuari con particolare riferimento ai santuari nazionali (cann. 1231; 1232); amministrazione dei beni ecclesiastici (cann. 1277; 1279, § 1); istruzione ed educazione cattolica mediante gli strumenti di comunicazione sociale (can. 804, § 1); catecumenato (can. 788, § 3); istituzione e regime di università e facoltà cattoliche in Italia (can. 809; 810, § 2; 818); promozione dell'impegno ecumenico con particolare riguardo alla *communio in sacris* (cann. 755, § 2; 844, §§ 4 e 5); predicazione della dottrina cristiana per via radiofonica e televisiva e partecipazione dei chierici e religiosi alle trasmissioni televisive attinenti la dottrina cattolica e la morale (cann. 772, § 2; 831, § 2); accoglienza di studenti e lavoratori provenienti dalle terre di missione (can. 792). Se ne veda il testo in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1325-1326.



nelle forme previste dallo statuto<sup>107</sup>. Preso atto, poi, che alcune materie<sup>108</sup> “hanno attinenza con l’Accordo stipulato il 18 febbraio 1984 tra la Santa Sede e la Repubblica italiana, nonché con le norme di applicazione che ne conseguiranno”, ha dichiarato di “non poter deliberare una particolare normativa sulle suddette materie, fino a quando non sia stato ratificato il citato Accordo e non siano state emanate le previste norme applicative concordatarie<sup>109</sup>”.

A partire dalla XXV assemblea generale la Cei ha affiancato, al lavoro di determinazione e specificazione delle norme del Codice del 1983, l’attuazione di quanto ad essa demandato dalle disposizioni del Concordato del 1984<sup>110</sup> in particolare in materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche<sup>111</sup> e di sostentamento del clero

---

<sup>107</sup> CEI, *Delibera I*, 18 aprile 1985, in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1325-1326.

<sup>108</sup> Al riguardo sono indicate: eventuale abolizione o trasferimento alla domenica di giorni festivi infrasettimanali di precepto (can. 1246, § 2); congrua e degna sostentazione dei vescovi emeriti, sostentazione dei parroci emeriti (cann. 402, § 2; 538, § 3); norme circa il matrimonio (cann. 1067; 1121, § 1); norme circa collette e questue (cann. 1262; 1265, § 2); conversione del sistema beneficiale (can. 1272); norme circa l’educazione cattolica nelle scuole non dipendenti dall’autorità ecclesiastica (can. 804, § 1). Se ne veda il testo in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1326-1327.

<sup>109</sup> CEI, *Delibera II*, 18 aprile 1985, in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, p. 1327.

<sup>110</sup> Per un’esauriente disamina della produzione della Cei degli anni ottanta si veda *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, e *ECEI*, IV, 1986-1990, Ed. Dehoniane, Bologna, 1991.

<sup>111</sup> Si tratta delle intese firmate rispettivamente il 14 dicembre 1985 (cfr. *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1610-1622) e il 13 giugno 1990 (cfr. *ECEI*, IV, 1986-1990, Ed. Dehoniane, Bologna, 1991, pp. 1202-1218) in attuazione dell’art. 9, n. 2, dell’Accordo del 1984, al fine di determinare gli specifici contenuti per le materie previste dal punto 5, lett. *b*, del protocollo addizionale, ossia, nell’ordine, 1) i programmi dell’insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche; 2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni; 3) i criteri per la scelta dei libri di testo; 4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti. Ad esse si aggiungono quattro delibere giuridicamente vincolanti promulgate dal presidente il 5 settembre 1986 (si tratta delle delibere approvate dalle assemblee generali del 24-27 febbraio 1986 e del 12-23 maggio 1986 per dare esecuzione all’intesa del 1985 e in attuazione del can. 804 § 1 del *Cic*. Cfr. *Delibera n. 39/1 - Procedura per la definizione ridefinizione dei programmi di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche; Delibera n. 40/2 - Nulla osta e approvazione dei libri di testo per l’insegnamento della religione cattoliche nelle scuole; Delibera 41/3 - Criteri di disciplina ecclesiastica per il riconoscimento e per la revoca della idoneità all’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche; Delibera n. 42/4 - Criteri per il riconoscimento di istituti di scienze religiose abilitati a rilasciare titoli di qualificazione degli insegnanti di religione. Se ne veda il testo in ECEI, IV, 1986-1990,*



cattolico<sup>112</sup>. Come già segnalato, non sempre le previsioni del can. 455 sono state al riguardo rispettate. Ciò vale in primo luogo per le intese sull'insegnamento della religione cattolica firmate nel 1985 e nel 1990, per le quali manca l'approvazione, con la prescritta maggioranza, da parte dell'assemblea generale, come chiaramente si evince dal decreto di promulgazione che si limita, infatti, a richiamare l'"autorizzazione" al presidente della Cei concessa dal prefetto del Consiglio per gli affari pubblici della chiesa (per la firma dell'intesa del 1985) e dal cardinale segretario di Stato (per la firma di quella del 1990). Analogamente e, in secondo luogo, dicasi poi anche per le cosiddette "mini intese" del 1986 e del 1987 stipulate in attuazione delle disposizioni concordatarie e dell'intesa del 1985. Quanto al sostentamento del clero, certamente la

---

Ed. Dehoniane, Bologna, 1991, pp. 158-165); quattro "mini intese" firmate rispettivamente in data 10 giugno 1986, 4 maggio 1987 e 15 luglio 1987 (se ne veda il testo in *ECEI*, IV, 1986-1990, Ed. Dehoniane, Bologna, 1991, rispettivamente pp. 105-109; 384-393; 419-431); infine, due delibere, approvate a maggioranza assoluta (quindi, non giuridicamente vincolanti) dalla XXVIII assemblea generale del 30 dicembre 1987: la prima, in materia di incarico dell'insegnamento di religione cattolica nella scuola materna ed elementare a religiosi o religiose in possesso di qualificazione riconosciuta dalla Cei; la seconda, in merito al riconoscimento della idoneità ad insegnare la religione cattolica al personale docente e di ruolo nelle scuole materne ed elementari (Si tratta della Delibera n. 42 *bis* e della delibera, priva di numerazione, che è così rubricata: Delibera approvata a maggioranza assoluta in ordine all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Se ne veda il testo in *ECEI*, IV, 1986-1990, Ed. Dehoniane, Bologna, 1991, pp. 498-501).

<sup>112</sup> Se le *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*, predisposte dalla commissione paritetica istituita ai sensi dell'art. 7, comma 6 dell'Accordo del 1984 costituiscono la cornice normativa di riferimento, il documento approvato dalla XXX assemblea generale della Cei, dal titolo *Sovvenire alle necessità della chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli* (cfr. **CEI**, *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, 14 novembre 1988, in *ECEI*, IV, 1986-1990, Ed. Dehoniane, Bologna, 1991, pp. 658-695) ne rappresenta certamente il momento di riflessione teologico pastorale. Al riguardo sono da segnalare i decreti di approvazione degli statuti dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero e degli schemi di statuto degli Istituti diocesani e interdiocesani, nonché i decreti di approvazione delle connesse norme elettorali (se ne veda il testo in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986, pp. 1519-1572); le numerose deliberazioni giuridicamente vincolanti approvate da successive assemblee generali, e, ancora, il *Testo unico delle disposizioni di attuazione delle norme relative al sostentamento del clero che svolge servizio in favore delle diocesi* (si tratta propriamente della delibera n. 57, approvata con la prescritta maggioranza dalla XXXIV assemblea generale, del 6-10 maggio 1991, con la quale si intendeva ovviare agli inconvenienti determinati dal fatto che le disposizioni emanate dal 1985 in poi erano state più volte modificate. Tale delibera costituisce un'interessante iniziativa della Cei per dare unitarietà e organicità a una normativa concernente una determinata materia ed elaborata in tempi successivi. Anche con riferimento a tale testo unico, peraltro, sono intervenute successive modifiche richieste dalle mutate condizioni generali).



materia si presentava particolarmente complessa e articolata. Peraltro, ciò non avrebbe dovuto comportare deroghe al regime previsto dal can. 455 (soprattutto per ciò che concerne l'approvazione da parte dell'assemblea generale con una maggioranza qualificata)<sup>113</sup>. In realtà, la procedura in concreto seguita si è rivelata in alcuni casi di carattere eccezionale. Si allude specificamente agli statuti dell'Istituto Centrale e degli Istituti diocesani e interdioCESANI per il sostentamento del clero (nonché alle connesse norme elettorali) i quali, redatti da un comitato per il sostentamento del clero e sottoposti alla consultazione di tutto l'episcopato, sono stati approvati dal presidente della Cei senza essere formalmente deliberati dall'assemblea plenaria. Dopo la *recognitio* concessa dal pontefice, il presidente della Cei si è così limitato a comunicare all'episcopato l'ufficiale entrata in vigore degli statuti e delle norme elettorali. Ora, evidentemente da un lato gli speciali poteri che la Santa Sede ha conferito con specifici mandati al presidente della conferenza<sup>114</sup>, dall'altro le esigenze di particolare urgenza che rivestiva tutta la questione possono giustificare l'*iter* seguito. Tuttavia, così come era stata promossa, per l'emanazione di quelle norme, una consultazione epistolare di tutti i vescovi, sarebbe stato preferibile ottenere anche "l'espressione del voto dell'episcopato" per corrispondenza, come l'art. 49 del regolamento del 1985 consente, in caso d'urgenza, anche per le deliberazioni aventi valore vincolante, così da far assumere, sia sul piano sostanziale che formale, veste collegiale

---

<sup>113</sup> Cfr. L. DEL GIUDICE, *Qualche riflessione de iure condendo sulle competenze normative interordinamentali delle conferenze episcopali alla luce dell'esperienza italiana*, in *Ius Ecclesiae*, 1996, I, pp. 195-215.

<sup>114</sup> Si consideri in proposito il seguente inciso del decreto di approvazione dello statuto dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero: "Ritenuto che, con lettera n. 8355 del 18 dicembre 1984 sua eminenza reverendissima il cardinale prefetto del Consiglio per gli affari pubblici della chiesa ha notificato che il Santo Padre concede al presidente della Cei tutte le facoltà necessarie per poter disporre quanto si richiede in vista degli adempimenti stabiliti dalle norme citate in premessa". In termini simili si esprimono sia il decreto di approvazione delle "Norme per la prima designazione dei rappresentanti del clero negli organi amministrativi dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero", sia il decreto di approvazione degli schemi di statuto degli Istituti diocesani e interdioCESANI per il sostentamento del clero e delle "Norme per la designazione dei rappresentanti del clero nel consiglio di amministrazione degli istituti diocesani per il sostentamento del clero e di un membro effettivo e di uno supplente del collegio dei revisori dei conti degli istituti stessi" e delle "Norme per la designazione dei rappresentanti del clero nel consiglio di amministrazione degli istituti interdioCESANI per il sostentamento del clero di diocesi unite *in persona episcopi* o *aeque principaliter* e di un membro effettivo e di uno supplente del collegio dei revisori dei conti degli istituti stessi". Il testo è disponibile in *ECEI*, III, 1980-1985, Ed. Dehoniane, Bologna, 19896, pp. 1519-1572.



alle determinazioni normative adottate, invece, personalmente, dal presidente della Cei<sup>115</sup>.

## 6 - Attualità e prospettive tra fine e inizio millennio. Gli statuti del 1998 e del 2000

Se il Codice del 1983 e l'Accordo del 1984 costituiscono, come già indicato, il quadro normativo di riferimento dello statuto del 1985, le conseguenze di quell'Accordo, in relazione alle quali "si sono verificate numerose innovazioni nella conferenza sotto il profilo amministrativo, organizzativo e patrimoniale"<sup>116</sup> e la promulgazione, il 23 luglio 1998, da parte di Giovanni Paolo II, del *motu proprio Apostolos suos*<sup>117</sup> rappresentano, tra gli altri, gli strumenti alla luce dei quali interpretare e valutare gli statuti emanati rispettivamente il 19 ottobre 1998<sup>118</sup> e il primo settembre 2000<sup>119</sup> e i relativi regolamenti<sup>120</sup>.

E, infatti, da un lato la disponibilità patrimoniale e finanziaria venutasi a creare in seguito all'applicazione del sistema dell'8 per mille ha imposto la necessità di configurare in modo più articolato il capitolo dello statuto riguardante il consiglio di amministrazione. D'altro canto, l'erezione canonica e il riconoscimento agli effetti civili delle regioni ecclesiastiche hanno comportato una riconsiderazione del ruolo delle conferenze episcopali regionali e dei loro rapporti con la Cei. Ancora, il *motu proprio Apostolos suos* ha richiesto un adeguamento dello statuto e

---

<sup>115</sup> Cfr. L. DEL GIUDICE, *Qualche riflessione*, cit.

<sup>116</sup> In questi termini si esprime il presidente della Cei nel decreto di pubblicazione dello statuto del 1998 (se ne veda il testo in *Notiziario Cei*, 1998, n. 9, p. 277).

<sup>117</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Lettera apostolica in forma di motu proprio Apostolos suos, sulla natura teologica e giuridica delle conferenze dei vescovi*, 21 maggio 1998, AAS XC, (1998), pp. 641-658. Per un primo approfondimento si veda A. ANTÓN GÓMEZ, *La lettera apostolica "Apostolos Suos" di Giovanni Paolo II*, in *La Civiltà Cattolica*, 1999, I, pp. 119-132; J.I. ARRIETA, *Le conferenze episcopali nel motu proprio Apostolos Suos*, in *Ius Ecclesiae*, 1999, I, pp. 169-191; A. BETTETINI, *Collegialità, unanimità e "potestas"*. *Contributo per uno studio sulle conferenze episcopali alla luce del m.p. "Apostolos Suos"*, in *Ius Ecclesiae*, 1999, II, pp. 493-509; P. ERDŐ, *Osservazioni giuridico-canoniche sulla Lettera apostolica "Apostolos suos"*, in *Periodica de Re Canonica*, 2000, II, pp. 249-266.

<sup>118</sup> CEI, *Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 20 ottobre 1998, in *Notiziario Cei*, 1998, n. 9, pp. 275-301.

<sup>119</sup> CEI, *Statuto della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 1 settembre 2000, in *ECEI*, VI, 1996-2000, Ed. Dehoniane, Bologna, 2002, pp. 1618-1643.

<sup>120</sup> CEI, *Regolamento della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 27 luglio 1999, in *Notiziario Cei*, 1999, n. 8, pp. 287-321; ID., *Regolamento della Conferenza episcopale italiana*, Roma, 1 settembre 2000, in *Notiziario Cei*, 1999, n. 8, pp. 287-321; in *ECEI*, VI, 1996-2000, Ed. Dehoniane, Bologna, 2002, pp. 1644-1681.



una revisione del preambolo. Infine, la nuova configurazione del numero e delle competenze delle commissioni episcopali, deliberata dall'assemblea generale della Cei il 17-21 maggio 1999, ha obbligato a modificare i riferimenti alla commissione episcopale per i problemi giuridici, che è stata soppressa, e sostituita dal consiglio per gli affari giuridici.

Alla luce di queste considerazioni e procedendo ad una valutazione complessiva degli statuti del 1998 e del 2000, ben può dirsi che l'impostazione di fondo rimanga identica a quella dello statuto del 1985 (come dimostra non solo l'articolazione dei capitoli, ma la coincidenza testuale di molte disposizioni) e, tuttavia, oltre alle novità prima indicate, questi si presentino più accurati dal punto di vista formale. È il caso, per esempio, del preambolo che, come nello statuto del 1985, richiamando la costituzione dogmatica *Lumen gentium*, il Codice, i discorsi di Paolo VI e di Giovanni Paolo II alla Cei illustra "l'orizzonte teologico-pastorale" in cui quest'ultima opera e agisce, ma, riprendendo direttamente le parole del *motu proprio Apostolos suos*, meglio specifica alcuni concetti, sicché più organica e lineare ne risulta poi l'esposizione.

Venendo alle novità annunciate, è in primo luogo al *motu proprio* da ultimo citato e, in particolare, alle *Norme complementari sulle conferenze dei vescovi*, di cui al capo quarto<sup>121</sup>, che occorre rivolgere l'attenzione. Come richiesto dalla lettera della Congregazione per i vescovi del 1999<sup>122</sup>, la Cei ha proceduto ad inserire, nel capitolo secondo dello statuto dedicato all'assemblea generale, dopo la norma relativa alle "deliberazioni giuridicamente vincolanti" (art. 16), uno specifico articolo recante "dichiarazioni dottrinali" (art. 17) secondo cui, perché possano costituire un magistero autentico ed essere pubblicate a nome della conferenza nel notiziario, quelle dichiarazioni

"devono essere approvate dall'assemblea generale in riunione plenaria e con il voto unanime dei membri vescovi o con la maggioranza di almeno due terzi dei vescovi aventi voto

---

<sup>121</sup> Cfr. J.I. ARRIETA, *La revisione degli statuti delle conferenze episcopali*, in *Ius Ecclesiae*, 1999, 2, pp. 578-582; F. FABENE, *I nuovi Statuti delle Conferenze Episcopali: linee portanti*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 2, pp. 561-573.

<sup>122</sup> CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Lettera ai presidenti delle conferenze episcopali*, 21 giugno 1999, AAS XCI, (1999), pp. 996-999. "Atteso che la natura delle dichiarazioni dottrinali delle conferenze episcopali è essenzialmente diversa dai decreti generali delle stesse conferenze, - si legge in quella lettera - dal punto di vista redazionale è bene che alle dichiarazioni dottrinali sia riservato un apposito articolo degli statuti e ai decreti generali un altro" (p. 997).



deliberativo; in quest'ultimo caso, però alla promulgazione deve precedere la *recognitio* della santa Sede<sup>123</sup>.

Due rilievi appaiono in proposito interessanti. Innanzitutto sia lo statuto del 1998 che quello attualmente vigente estendono alle dichiarazioni dottrinali il divieto di delega da parte dell'assemblea generale<sup>124</sup>. In secondo luogo è significativo che nell'indicazione delle finalità della conferenza l'inciso secondo cui essa "offre orientamenti in campo dottrinale e pastorale" (già presente negli statuti del 1971, del 1977 e del 1985) venga ad essere ora precisato nel senso che la conferenza "offre contributi in materia dottrinale e orientamenti in campo pastorale"<sup>125</sup>.

Passando all'esame della struttura della Cei, i nuovi statuti, nel confermare sostanzialmente l'organizzazione del 1985, introducono alcune importanti novità che devono leggersi sia alla luce della raccomandazione "di evitare la burocratizzazione degli uffici e delle commissioni operanti tra le riunioni plenarie"<sup>126</sup>, sia in relazione agli impegni finanziari e alle implicazioni che l'introduzione del meccanismo dell'8 per mille hanno comportato. In questa prospettiva, da un lato essi non consentono più di costituire comitati episcopali o altri organismi non dotati del carattere di stabilità, limitandosi a prevedere commissioni episcopali "con compiti di studio, di proposta e di animazione" prive in ogni caso, "per loro natura", sia di potestà deliberativa che di funzioni esecutive (art. 39). Dall'altro, prevedono la presenza oltre che del consiglio per gli affari giuridici<sup>127</sup>, e del consiglio per gli affari economici anche del collegio dei revisori dei conti (artt. 33-38).

L'analisi condotta può completarsi con alcune riflessioni relative all'assemblea generale.

Come già negli statuti del 1971, del 1977 e del 1985, anche in quelli del 1998 e del 2000 sono indicate, accanto alle "deliberazioni giuridicamente vincolanti" le "altre deliberazioni", ossia, quelle "prese con la maggioranza assoluta dei presenti votanti e, di regola, con suffragio scritto", cui "ogni vescovo si atterrà in vista del bene comune, a meno che ragioni di speciale rilievo ne dissuadano, a suo giudizio,

---

<sup>123</sup> Sul diverso modo di computare i voti utili ai fini dell'approvazione delle dichiarazioni dottrinali si veda **J.I. ARRIETA**, *Le conferenze episcopali nel motu proprio*, cit.

<sup>124</sup> Art. 19, *Statuto 1998 e Statuto 2000*.

<sup>125</sup> Art. 3, *Statuto 1998 e Statuto 2000*.

<sup>126</sup> **GIOVANNI PAOLO II**, *Lettera apostolica in forma di motu proprio Apostolos suos*, cit., p. 653.

<sup>127</sup> Art. 8, *Statuto 2000 e art. 6 Regolamento 2000*.



l'adozione nella propria diocesi" (art. 18). Queste affermazioni, se interpretate alla luce di quell'inciso che nell'indicare le finalità della Cei ricorda l'importanza del "rispetto delle competenze dei vescovi diocesani"<sup>128</sup>, assumono un significato che sembra non perfettamente in linea con quanto risulta dal direttorio per il ministero pastorale dei vescovi *Apostolorum successores* del 2004<sup>129</sup>. Nel trattare, infatti, la materia delle conferenze episcopali, a differenza del precedente direttorio *Ecclesia imago*, tale documento innanzitutto interviene con indicazioni puntuali ispirate all'esigenza di ridurre il dissenso o, se si vuole, di favorire la convergenza degli orientamenti in seno alla conferenza, giungendo a formulare una sorta di codice di comportamento per i suoi membri. D'altro canto, sollecita le conferenze a occuparsi di un elenco di materie talmente ampio e dettagliato da porre seriamente l'interrogativo se sussistano ancora per il vescovo ambiti significativi in cui decidere autonomamente senza essere obbligato o, quanto meno, esortato a consultarsi e ad accordarsi con i confratelli<sup>130</sup>.

Sempre con riferimento all'assemblea generale, merita poi attenzione l'art. 4 del regolamento per il quale

"le intese tra la Conferenza episcopale italiana e il Governo italiano, previste dalla normativa pattizia, sono definite dalla presidenza tenendo presenti i pareri e i suggerimenti espressi dal consiglio episcopale permanente ai sensi dell'art. 23, lett. *q* dello statuto. Tali intese, sottoscritte dal presidente, vengono promulgate con decreto del medesimo ed entrano in vigore un mese dopo la pubblicazione nel Notiziario della Conferenza episcopale italiana, salva diversa disposizione stabilita nel decreto di promulgazione".

---

<sup>128</sup> Art. 3, *Statuto 1998 e Statuto 2000*.

<sup>129</sup> **CONGREGAZIONE PER I VESCOVI**, *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi "Apostolorum successores"*, 22 febbraio 2004, in *EV*, 22, 2003-2004, pp. 1047-1275. Per un primo approfondimento si veda **U. BASSI**, *Il Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi "Apostolorum Successores" a confronto con il direttorio Ecclesiae imago*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2010, 4, pp. 388-407; **A. PERLASCA**, *L'esercizio della sacra potestas del vescovo nel Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi "Apostolorum Successores" con particolare attenzione alla potestà di governo*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2010, 4, pp. 408-430; **G. SARZI SARTORI**, *La figura del vescovo alla luce del Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi "Apostolorum Successores"*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2010, 4, pp. 431-449.

<sup>130</sup> Cfr. A. Cattaneo, (a cura di) *L'esercizio dell'autorità nella Chiesa. Riflessioni a partire dall'esortazione apostolica "Pastores gregis"*, Marcianum Press, Venezia, 2005.



È indubbio che il testo riportato rappresenti una puntuale descrizione della prassi fino ad ora seguita. Ci si può domandare, al riguardo e in relazione alle riflessioni svolte nel paragrafo precedente, se averla “ufficializzata” nel regolamento ne costituisca in un certo senso un “lasciapassare”, una forma di *sanatio* delle difformità che essa di fatto comporta rispetto alla normativa universale.

Un’ulteriore considerazione può svolgersi circa l’affermazione della lett. c dell’art. 15 dello statuto vigente che attribuisce all’assemblea generale, “come unico organo legislativo”, tra l’altro, la competenza ad approvare “le determinazioni necessarie per l’esecuzione delle deliberazioni”. Se, infatti, l’espressione decreti generali di cui al can. 455 è da intendersi come comprensiva anche dei decreti generali esecutivi<sup>131</sup>, sembrerebbe che in tal modo debbano essere qualificate le determinazioni di cui all’articolo citato. Tuttavia, se si accoglie questa interpretazione, risulta difficile comprendere la statuizione dell’art. 30 dell’attuale regolamento che consente l’approvazione “con la maggioranza assoluta dei presenti votanti” delle “determinazioni esecutive di delibere concernenti le materie di cui all’art. 5 § 4 dello statuto”, ossia, le materie demandate alla Cei da accordi tra la Santa Sede e lo Stato italiano. Questa norma, prevedendo non la maggioranza qualificata dei due terzi, ma, appunto, una semplice maggioranza assoluta, tra l’altro dei soli presenti votanti, sembra evidentemente negare a quelle determinazioni il carattere di decreti generali esecutivi, con la conseguenza, peraltro, di rendere poco chiara la previsione dell’art. 15 che riserverebbe la loro approvazione all’assemblea generale “in quanto unico organo legislativo”.

L’esame degli statuti del 1998 e del 2000 non può non concludersi con un accenno a quei rapporti fra Cei e conferenze episcopali regionali che, come indicato nell’art. 8, sono non più “organicamente”, ma “stabilmente collegate” con la prima<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> In questi termini si esprime specificamente la Pontificia Commissione per l’interpretazione autentica del Codice: “*De decretis generalibus exsecutoriis - Utrum sub locutione decreta generalia de qua in can. 455, § 1, veniant etiam decreta generalia exsecutoria de quibus in cann. 31-33 - Affermative*”. Cfr. **PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO**, *De decretis generalibus exsecutoriis*, 5 luglio 1985, AAS LXXVII, (1985), p. 771. Per un commento si veda **V. GÓMEZ IGLESIAS**, *Los Decretos generales de las Conferencias episcopales. (Nota a propósito de una interpretación auténtica)*, in *Ius Canonicum*, 1986, I, pp. 271-285.

<sup>132</sup> Per un primo approfondimento cfr. G. Feliciani, (a cura di) *Confessioni religiose e federalismo*, il Mulino, Bologna, 2000, (in particolare, oltre al contributo del curatore *Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo III*, pp. 103-126, si vedano **J.I. ARRIETA**, *Organismi episcopali a livello continentale, nazionale, regionale e provinciale*, pp. 69-102, e **G.P. MILANO**, *Santa Sede*, cit., pp. 127-155); **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche*



Interessante si rivela, innanzitutto, la differente terminologia utilizzata. Affermare, infatti, che “alla Conferenza episcopale italiana sono stabilmente collegate le conferenze episcopali regionali” significa da un lato sottolinearne il rapporto stretto e la comunicazione reciproca, dall’altro evidenziarne l’assoluta assenza di sovrapposizione strutturale e l’inesistenza di ogni tipo di gerarchia formale. Emblematico, al riguardo, l’art. 4, comma 4 (non presente nello statuto del 1985) per il quale “la conferenza rispetta e valorizza la presenza e le attività delle conferenze episcopali regionali esistenti in Italia, espressione istituzionale della ricchezza di storia e di impegno cristiano delle diverse regioni ecclesiastiche”. Negli stessi termini deve leggersi anche il comma quarto dell’art. 43 (una novità degli statuti del 1998 e del 2000), secondo cui

“la Cei richiede e valorizza gli apporti dottrinali e pratici delle conferenze episcopali regionali e in particolare cura che i documenti preparatori per le sessioni dell’assemblea generale possano essere preventivamente valutati dalle stesse conferenze”.

Questa specifica attenzione riservata alle conferenze episcopali regionali trova ulteriori conferme sia nella rubrica dello stesso art. 43 che, a differenza di quella dell’art. 47 dello statuto del 1985, antepone l’“autonomia” al “collegamento”<sup>133</sup>; sia nel comma terzo del medesimo articolo che, diversamente dalla previsione dell’art. 24 dello statuto precedente, consente al presidente della Cei di “convocare in apposita riunione i presidenti delle conferenze episcopali regionali” non allo scopo “di orientare e coordinare le attività delle conferenze”<sup>134</sup>, ma per “favorire il coordinamento” di quelle attività, oltre che per “consultarli su problemi pastorali di comune interesse, specialmente su quelli connessi con il territorio e con gli indirizzi delle regioni civili”. È in questa prospettiva che si spiegano in primo luogo le disposizioni dell’art. 122 del nuovo regolamento per il quale

---

*di relazione tra Stato e chiesa Cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell’evoluzione ordinamentale civile e canonica, in Ead. (a cura di), La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 1-53; A. ZAMBON, Le regioni ecclesiastiche e la Conferenza Episcopale Italiana, in Quaderni di diritto ecclesiale, 2010, 2, pp. 158-185; G. FELICIANI, La qualificazione canonica, cit.*

<sup>133</sup> La diversa impostazione dei rapporti tra Cei e conferenze episcopali regionali come evidenziato dalle considerazioni svolte può del resto già cogliersi nel preambolo degli statuti del 1998 e del 2000 laddove si fa riferimento costantemente alle “chiese che sono in Italia” o alle “chiese particolari che sono in Italia” e non più alla “chiesa in Italia”.

<sup>134</sup> In questi termini lo Statuto del 1985.



“la presidenza della Conferenza episcopale italiana promuove il coordinamento dei regolamenti delle regioni ecclesiastiche con le disposizioni dello statuto della conferenza e del presente regolamento che le riguardano”.

Nella prospettiva del “coordinamento” tra Cei e conferenze regionali, poi, devono leggersi anche gli artt. 123 e 124 secondo cui da un lato

“il segretario generale sollecita i presidenti delle conferenze episcopali regionali ad armonizzare il calendario delle riunioni regionali con il calendario degli organi direttivi della Conferenza episcopale italiana al fine di permettere l’attuazione di una ordinata collaborazione, con speciale riferimento a quanto previsto dagli artt. 9 e 55 del presente regolamento”<sup>135</sup>.

Dall’altro si prevede che

“presso la segreteria generale vengono raccolti, oltre ai verbali delle riunioni delle conferenze episcopali regionali, i documenti o le dichiarazioni da esse approvati e promulgati e trasmessi per opportuna conoscenza alla medesima”<sup>136</sup>.

Le riflessioni così svolte, illustrando gli aspetti più salienti dello statuto vigente e di quello del 1998, consentono a questo punto di procedere ad una valutazione dell’attività normativa della Cei degli anni novanta-duemila. Da questo punto di vista e volendo individuarne le linee direttrici, ben può dirsi che i quattro decreti generali<sup>137</sup> emanati a partire dal 1990, le altre intese di attuazione dell’Accordo del 1984 e le due Istruzioni in materia amministrativa del 1992 e del 2005<sup>138</sup> caratterizzano questa fase della Conferenza episcopale italiana che da un lato registra l’emergere di nuove problematiche pastorali e dall’altro

---

<sup>135</sup> Art. 123, *Regolamento 1999 e Regolamento 2000*.

<sup>136</sup> Art. 124, *Regolamento 1999 e Regolamento 2000*.

<sup>137</sup> Si parla giustamente al riguardo di “decreti generali” per indicare che si tratta di norme emanate ai sensi del can. 455 *Cic*. Si deve tuttavia segnalare che anche quando si utilizzano i termini di “delibere” o “determinazioni”, si è comunque sempre in presenza di norme giuridicamente vincolanti *ex can.* 455.

<sup>138</sup> Per completezza devono essere segnalate anche le seguenti delibere: Delibera n. 59 del 3 settembre 1993 (cann. 1262; 1265, § 2) e Delibera n. 60 del 4 ottobre 1994 (cann. 1251; 1253) . Per alcuni commenti **M. MARCHESI**, *Raccolta di offerte per necessità particolari* (cann. 1262 e 1265, par. 2), in *Ius Ecclesiae*, 1994, I, pp. 381-383; **M. CALVI**, *Norme circa la raccolta di offerte per necessità particolari. Commenti alle delibere CEI*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1995, I, pp. 118-127; **M. RIVELLA**, *Attività normativa della Conferenza Episcopale Italiana. Novità e prospettive*, in *La parrocchia*, Milano, 2005, pp. 315-323.



avverte l'esigenza di correlare, in modo sempre più efficace, le proprie norme con la legislazione unilaterale dello Stato.

Iniziando l'esame dai decreti generali, nell'ordine:

- decreto generale sul matrimonio canonico<sup>139</sup>,
- decreto generale circa l'ammissione in seminario di candidati provenienti da altri seminari o famiglie religiose<sup>140</sup>,
- disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza<sup>141</sup>,
- norme circa il regime amministrativo e le questioni economiche dei tribunali ecclesiastici regionali nonché l'attività di patrocinio svolta presso gli stessi,<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Cfr. **CEI** *Decreto generale sul matrimonio canonico*, 5 novembre 1990, *ECEI*, IV, 1986-1990, Ed. Dehoniane, Bologna, 1991, pp. 1312-1340. Per un primo approfondimento si veda **P. BIANCHI**, *Nota. La preparazione al matrimonio canonico nel decreto generale della Conferenza episcopale italiana*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1991, II, pp. 197-200; **M. MARCHESI**, *Il decreto generale sul matrimonio canonico*, in *Ius Ecclesiae*, 1991, II, pp. 802-814; **E. ZANETTI**, *Il Decreto generale della C.E.I. sul matrimonio canonico. Presentazione generale*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1991, I, pp. 97-103; **A. BETTETINI**, *Sull'obbligo, ex art. 60 del decreto della Cei sul matrimonio, di chiedere la delibazione nello Stato delle sentenze canoniche di nullità*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1992, I, pp. 901-912; **P. BIANCHI**, *Matrimoni misti e scioglimento di matrimonio: l'articolo 47 del decreto generale CEI sul matrimonio canonico*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1992, III, pp. 309-320.

<sup>140</sup> **CEI**, *Decreto generale circa l'ammissione in seminario di candidati provenienti da altri seminari o famiglie religiose*, 27 marzo 1999, in *ECEI*, VI, 1996-2000, Ed. Dehoniane, Bologna, 2002, pp. 945-951. Per un primo commento **G.P. MONTINI**, *L'ammissione al seminario di candidati usciti o dimessi da seminari o istituti di vita consacrata. Commenti alla normativa CEI*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 2001, III, pp. 291-305.

<sup>141</sup> **CEI**, *Decreto generale Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza*, 20 ottobre 1999, in *ECEI*, VI, 1996-2000, Ed. Dehoniane, Bologna, 2002, pp. 1225-1244. Per un primo approfondimento si veda **D. MOGAVERO**, *Diritto alla buona fama e alla riservatezza e tutela dei dati personali*, in *Ius Ecclesiae*, 2000, II, pp. 589-610; **C. REDAELLI**, *Il decreto generale della CEI sulla privacy*, *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 2001, II, pp. 175-198.

<sup>142</sup> **CEI**, *Decreto generale Norme circa il regime amministrativo e le questioni economiche dei tribunali ecclesiastici regionali nonché l'attività di patrocinio svolta presso gli stessi*, 30 marzo 2001, in *ECEI*, VII, 2001-2005, Ed. Dehoniane, Bologna, 2006, pp. 44-52. Con riferimento a questo decreto si segnala che le "Norme circa il regime amministrativo e le questioni economiche dei Tribunali ecclesiastici regionali italiani e circa l'attività di patrocinio svolta presso gli stessi", approvate dalla XLI assemblea generale della Conferenza episcopale italiana svoltasi a Roma dal 6 al 10 maggio 1996 e promulgate con decreto del presidente il 18 marzo 1997, entrarono in vigore, in effetti, il 1 gennaio 1998. Sennonché, il primo periodo di applicazione della nuova disciplina evidenziò la necessità di rimediare ad alcune lacune e improprietà del testo. Tali correzioni, approvate nel corso della XLIV assemblea generale della Cei (Roma, 19-22 maggio 1998) e promulgate con decreto dal presidente il 19 ottobre 1998, entrarono in vigore il 20 ottobre 1998. Alcune ulteriori modificazioni furono, poi, approvate durante la



è significativo che dal punto di vista procedurale questi siano stati tutti emanati dalla Cei in virtù del mandato speciale della Santa Sede di cui al can. 455 *Cic*, sebbene non manchino i riferimenti nel diritto universale: il can. 220 per le disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza; i cann. 1067, 1121 § 1, 1126 e 1127 § 2 per il decreto generale sul matrimonio canonico; il can. 241 per il decreto generale circa l'ammissione in seminario di candidati provenienti da altri seminari o famiglie religiose; infine, il can. 1649 per il decreto generale relativo alle norme circa il regime amministrativo e le questioni economiche dei tribunali ecclesiastici regionali nonché l'attività di patrocinio svolta presso gli stessi. Evidentemente, l'ampiezza e l'articolazione della normativa, hanno consigliato, in tutti i casi, di procedere previo ottenimento di quella "copertura giuridica" richiesta dal can. 455 per la legittimità della disciplina. Quanto ai contenuti, forse più di altri sono il decreto per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza e quello relativo alle questioni dei tribunali ecclesiastici regionali quelli che esprimono l'esigenza di conformare la produzione normativa della Cei alle esigenze "pastorali" della comunità ecclesiale, ma anche di correlarla con la legislazione unilaterale dello Stato e con quella pattizia. Precisando, nel preambolo, che è "opportuno dare più articolata regolamentazione al diritto della persona alla buona fama e alla riservatezza riconosciuto dal can. 220 del

---

XLVII assemblea generale (Collevalenza, 22-26 maggio 2000) e promulgate con decreto il 30 marzo 2001. È interessante sottolineare, in proposito, che rispetto alla rubrica del 1997, i successivi decreti apportarono alcune modifiche, rispettivamente: nel 1998 "Norme circa il regime amministrativo dei Tribunali ecclesiastici regionali italiani e l'attività di patrocinio svolta presso gli stessi" e nel 2001 "Norme circa il regime amministrativo e le questioni economiche dei Tribunali ecclesiastici regionali nonché l'attività di patrocinio svolta presso gli stessi". Per alcuni commenti si veda **P. BIANCHI**, *I Tribunali ecclesiastici regionali italiani: storia, attualità prospettive. Le nuove norme Cei circa il regime amministrativo dei Tribunali ecclesiastici regionali italiani*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1997, IV, pp. 393-420; **F. COCCOPALMERIO**, *Punti qualificanti delle norme della Conferenza Episcopale Italiana*, in *I giudizi nella Chiesa. Il processo contenzioso e il processo matrimoniale*, Ed. Glossa, Milano, 1998, pp. 291-295; **C. GULLO**, *Avvocati liberi professionisti e patroni stabili nella nuova organizzazione dei tribunali ecclesiastici italiani*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1998, I, pp. 140-154; **F. LOZUPONE**, *Note circa il Decreto della Cei sul regime amministrativo e il patrocinio presso i tribunali regionali italiani*, in *Ius Ecclesiae*, 1998, I, pp. 385-396; **G. SOLFERINO**, *Commento alla modifica delle norme promulgate il 18 ottobre 1998*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, III, pp. 855-856; **M. RIVELLA**, *La determinazione concernente la remunerazione dei giudici laici a tempo pieno operanti nei Tribunali ecclesiastici regionali italiani*, in *Ius Ecclesiae*, 2003, III, pp. 883-886; **ID.**, *Le norme C.E.I. sul regime amministrativo dei tribunali: un primo bilancio*, in *Il diritto canonico nel sapere teologico. Prospettive interdisciplinari*, Editrice Glossa, Milano, 2004, pp. 335-344.



Codice di diritto canonico” e ricordando che “l’esigenza di proteggere il diritto alla riservatezza rispetto ad ogni forma di utilizzazione dei dati personali è oggi avvertita con una sensibilità nuova dalle persone e dalle istituzioni”, si ricorda, nel decreto del 1999, come sia “stata introdotta nell’ordinamento giuridico italiano una normativa concernente il trattamento dei dati personali”. Analogamente, prevedendo, il concorso finanziario della Cei per la copertura degli oneri relativi all’attività di ciascun tribunale, il decreto del 2001 rinvia al sistema dell’8 per mille introdotto dalle disposizioni della legge n. 222/1985, poiché l’attività svolta nei tribunali dai sacerdoti configura un modo di esercizio del ministero pastorale e, pertanto, non può essere remunerata che all’interno e secondo i parametri del sistema di sostentamento del clero vigente in Italia.

Proseguendo nell’esame e spostando l’attenzione sulla normativa concordata può rilevarsi come negli anni in esame l’interesse della Cei si sia focalizzato su altri punti dell’Accordo del 1984: le intese stipulate in materia di assistenza spirituale al personale della polizia di stato, in attuazione dell’art. 11 del Concordato, rispettivamente il 21 dicembre 1990 e il 9 settembre 1999<sup>143</sup>; le intese firmate il 13 settembre 1996 e il 26 gennaio 2005 in tema di tutela dei beni culturali ecclesiastici<sup>144</sup>, in attuazione dell’art. 12.1 dell’Accordo, commi 1 e 2; e, ancora, l’intesa circa la conservazione e la consultazione degli archivi

---

<sup>143</sup> Cfr. N. FIORITA, *Brevi considerazioni sulla Intesa riguardante l’assistenza spirituale al personale della Polizia di Stato*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2000/2, pp. 437-444.

<sup>144</sup> È interessante rilevare in proposito che già nel 1973 i vescovi italiani, riuniti nella X assemblea generale (11-16 giugno 1973), approvavano le “Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia” pubblicate il 14 giugno 1974. Insieme alle “Norme relative al prestito di opere d’arte di proprietà di enti ecclesiastici”, emanate dalla Pontificia commissione centrale per l’arte sacra in Italia, le disposizioni della Cei hanno costituito il quadro normativo di riferimento che ha permesso di regolare sia la salvaguardia dei beni culturali ecclesiastici, sia la loro fruizione, offrendo anche garanzie di collaborazione nell’interesse della loro promozione a vantaggio della chiesa e della stessa comunità civile. Il 9 dicembre 1992, allo scopo di rispondere alle nuove esigenze nel frattempo evidenziate in questo settore, la Cei ha approvato il documento dal titolo “I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti”. Come indicato nel decreto di promulgazione, si tratta di un testo vincolante ai sensi dell’art. 18 dello statuto, ossia di un testo cui “ogni vescovo si atterrà in vista dell’unità e del bene comune a meno che ragioni a suo giudizio gravi ne dissuadano l’adozione nella propria diocesi”. Cfr. CEI, *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, 9 dicembre 1992, in *ECEI*, V, 1996-2000, Ed. Dehoniane, Bologna, 2002, pp. 564-594.



storici e biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche firmata il 18 aprile 2000, in attuazione dell'art. 12.1, comma 3<sup>145</sup>.

Come anticipato, tra i documenti emanati dalla Cei a partire dal 1990 figurano le *Istruzioni in materia amministrativa*, rispettivamente del 1992 e del 2005<sup>146</sup>, elaborate al fine di poter disporre "di uno strumento che a livello nazionale offra orientamenti chiari e aggiornati in materia di amministrazione dei beni temporali ecclesiastici"<sup>147</sup> e, cioè, una materia, non a caso, in cui l'intersecarsi delle disposizioni del nuovo Codice con le relative delibere applicative approvate dalla Cei e con l'Accordo di revisione del Concordato lateranense, a cui è seguita la riforma della legislazione in materia di enti e beni ecclesiastici e di sostentamento del clero, si presenta particolarmente evidente. Forse più di altri, dunque, può dirsi, che proprio questi documenti sono significativi del nuovo corso della Cei, tra la fine e l'inizio del nuovo secolo. Più di altri, in altre parole, esprimono il senso della evoluzione della conferenza italiana e del suo ruolo per la chiesa della penisola.

---

<sup>145</sup> **A.G. CHIZZONITI** (a cura di), *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, il Mulino, Bologna 2003 (ed *ivi*, in particolare, **G. FELICIANI**, *I capisaldi dell'intesa*, pp. 111-139); **ID.**, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, 2, pp. 387-398; **A. ROCCELLA**, *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2006, 1, consultabile all'indirizzo: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/1/roccella.htm#1>; **M. Madonna** (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Marcianum Press, Venezia, 2007, (ed *ivi* in particolare i contributi contenuti nella parte I dedicata a *L'Intesa del 26 gennaio 2005*, pp. 19-78); **A.G. CHIZZONITI**, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Derecho y Religión*, 2010, 5, con riferimento alle intese del 2000 e del 2005, rispettivamente, pp. 183-184 e pp. 184-188.

<sup>146</sup> **CEI**, *Istruzione in materia amministrativa*, 1 aprile 1992, in *ECEI*, V, 1991-1995, Ed. Dehoniane, Bologna, 1996, pp. 289-388; **ID.**, *Istruzione in materia amministrativa*, 1 settembre 2005, in *ECEI*, VII, 2001-2005, Ed. Dehoniane, Bologna, 2006, pp. 1364-1467. Cfr. **A. NICORA**, *L'istruzione in materia amministrativa della CEI*, in *L'amico del clero*, 1992, IV, pp. 168-174; **G.P. MONTINI**, *Valore e contenuti della Istruzione della CEI in materia amministrativa. La trasparenza nella amministrazione dei beni temporali della Chiesa*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 1994, II, pp. 236-250; **J. MINAMBRES**, *Evoluzione nella prassi amministrativa della Chiesa in Italia: dalla "Istruzione in materia amministrativa" del 1992 a quella del 2005*, in *Ius Ecclesiae*, 2006, 1, pp. 199-216, **M. RIVELLA**, *L'Istruzione in materia amministrativa 2005 della Conferenza episcopale italiana*, in *Ius Ecclesiae*, 2006, 1, pp. 187-197; **M. VISIOLI**, *La nuova Istruzione in materia amministrativa della Conferenza Episcopale Italiana*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2006, 2, pp. 185-210.

<sup>147</sup> **CEI**, *Istruzione in materia amministrativa*, 1 settembre 2005, cit., p. 1365.