

QUALCHE RIFLESSIONE *DE IURE CONDENDO* SULLE
COMPETENZE NORMATIVE INTERORDINAMENTALI
DELLE CONFERENZE EPISCOPALI ALLA LUCE
DELL'ESPERIENZA ITALIANA

1. Premessa. — 2. La CEI come autorità ecclesiastica competente nell'attuazione ed esecuzione interna delle norme concordatarie. — 3. La CEI come organismo interlocutore 'ex parte Ecclesiae' nella stipulazione di intese sub-concordatarie. — 4. Possibile ruolo normativo delle conferenze episcopali nelle relazioni tra la Chiesa e le autorità politiche.

1. *Premessa.*

È ormai un dato assunto pacificamente nella riflessione dottrinale l'« affermarsi di una nuova concezione e di una nuova prassi nei rapporti fra Chiesa e comunità politica, che pone l'accento sulla dimensione locale, territorialmente delimitata, di tali rapporti »⁽¹⁾ in quanto la valorizzazione dell'autonomia delle Chiese particolari promossa dall'insegnamento conciliare non poteva non dispiegarsi anche a livello delle loro relazioni con le istituzioni politiche⁽²⁾.

L'approccio scientifico fedele alla sistemazione teorica tradizionale, che ricomprende i rapporti Chiesa-Stato nell'esclusiva ottica internazionale-concordataria, si rivela quindi oggi inadeguato, cosicché da più parti si invoca (ed in merito vari tentativi sono già stati compiuti)⁽³⁾ una nuova organica e più soddisfacente sistemazione di tutta la materia.

(1) SPINELLI L. (in collaborazione con DALLA TORRE G.), *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, Milano, 1985, 109.

(2) Cfr. decreto *Christus Dominus*, n. 19.

(3) AA.VV., *La Chiesa e la comunità politica. Dai concordati alle nuove forme di intesa*, in *Atti del X Congresso nazionale canonistico-pastorale* (Trani-Bari, 4-8 settembre 1978), Roma, 1979; DALLA TORRE G., *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico esterno*, Modena, 1983; MUSSELLI L., *Chiesa cattolica e comunità politica*, Padova, 1975, 139 e *passim*, SPINELLI L. (in collaborazione con DALLA TORRE G.), *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, cit.

È giusto prendere le mosse dal can. 459 § 2 del CIC '83. Come è stato rilevato, già con questa norma, per quanto molto sobria sia la sua formulazione, « sia pure con prudenza si apre la strada per una regionalizzazione dei rapporti Stato-Chiesa nell'ambito di un Accordo-quadro », rinvenendosi « la possibilità di un nuovo soggetto di diritto pubblico esterno »⁽⁴⁾: le conferenze episcopali.

Gli Accordi di revisione concordataria del 18 febbraio 1984⁽⁵⁾ hanno ulteriormente proceduto in questa direzione, segnando un'altra tappa di notevole importanza nell'opera di decentramento in atto nella Chiesa cattolica. Tali e tanti sono gli spazi di intervento in essi riservati alla Cei che hanno fatto parlare di un « modello di relazioni articolato su più livelli, in cui la S. Sede conserva la funzione di fissare i principi direttivi e la C.E.I. acquista quella di precisare le concrete modalità di attuazione »⁽⁶⁾.

Il decentramento avvenuto, infatti, ha interessato non solo il campo amministrativo-organizzatorio⁽⁷⁾, ma propriamente quello delle fonti del diritto, riconoscendo alla Cei un « ruolo di particolare responsabilità »⁽⁸⁾ nell'esecuzione, attuazione ed integrazione delle norme pattizie, nonché la veste di interlocutrice con le autorità statali per la stipulazione di intese, alcune delle quali aventi carattere normativo.

(4) UCCELLA F., *Le conferenze episcopali nel nuovo codice di diritto canonico: prime riflessioni*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1986, 149 s. Nel codice pio-benedettino non era concesso alcuno spazio alle autorità episcopali nell'area delle relazioni con la comunità politica. Cfr. cann. 220, 255 e 263 § 1. Ciononostante non si può dire che siano del tutto mancate delle formalizzazioni dei rapporti fra episcopato ed autorità civili. Bibliografia e fonti in DE BERNARDIS L.M., *Influenza delle nuove forme di intesa fra autorità ecclesiastica e autorità civile sulla teoria giuridica dei concordati*, in AA.VV., *La Chiesa e la Comunità politica. Dai concordati alle nuove forme di intesa*, cit., 73; per la storia ecclesiastica meno recente DALLA TORRE G., *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., 81 ss.

(5) In A.A.S., LXXVII (1985), 521 ss.

(6) FERRARI S., *Gli accordi di Villa Madama e la riforma della legislazione ecclesiastica italiana*, in *La scuola cattolica*, 1986, 51. Analoga situazione si va configurando nelle relazioni con lo Stato spagnolo, v. *infra* nota 57.

(7) Un esempio per tutti: il « nulla osta » — tipico atto di carattere amministrativo — per l'approvazione, da parte dell'Ordinario, dei libri di testo per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, non è più concesso dalla Congregazione per il clero, ma dalla presidenza della Cei (Delibera n. 40, promulgata in data 5 settembre 1986, in *Notiziario Cei*, 1986, 192-193).

(8) Sono parole del Romano Pontefice pronunciate nel Discorso del 3 giugno 1985, in occasione dello scambio delle ratifiche degli Accordi di Villa Madama, in *Osservatore romano*, 3-4 giugno 1985, 4.

Il nuovo Statuto di questa, approvato dalla S. Sede il 25 marzo 1985, non poteva dunque che recepire tali innovazioni, ed infatti per la prima volta, a differenza dei precedenti, riserva un preciso articolo al tema dei rapporti con la società civile ⁽⁹⁾.

L'« imponente valorizzazione della CEI » ⁽¹⁰⁾ solleva però un delicato problema di coordinamento tra l'attività da essa svolta e quella comunque di competenza della Santa Sede. A norma degli artt. 45 e 46 della Cost. Ap. *Pastor bonus* ⁽¹¹⁾ spetta alla seconda sezione della Segreteria di Stato attendere agli affari che devono essere trattati con i governi civili « anche mediante, se è il caso, i concordati e altre simili convenzioni... tenendo conto del parere degli organismi episcopali interessati ». Né si può fare a meno di ricordare le competenze in merito dei legati pontifici, dal diritto universale deputati ad « affrontare le questioni che riguardano i rapporti fra Chiesa e Stato; trattare in modo particolare la stipulazione e l'attuazione dei concordati e delle altre convenzioni similari », con l'invito a richiedere, *prout adiuncta suadent*, semplicemente il parere ed il consiglio dei Vescovi interessati ⁽¹²⁾. Con il nunzio apostolico in Italia, d'altronde, la Cei è tenuta, a norma dello Statuto (art. 4 § 3), a tenere i debiti rapporti « sia per quanto concerne le relazioni con la Sede Apostolica sia per quanto riguarda le relazioni con lo stato italiano ».

Sempre in un'ottica di relazioni esterne alla Chiesa cattolica si sono poi schiusi nuovi orizzonti a seguito del recente Accordo inter-

⁽⁹⁾ Art. 5. Vedi anche art. 8 § 1, b e § 3 (*Notiziario Cei*, 1985, 70 ss.).

⁽¹⁰⁾ Così FELICIANI G., *Nuove prospettive delle conferenze episcopali e delle relazioni tra Chiesa e Stati. Il caso italiano*, in *Ius canonicum* 1985, 525 secondo il quale « l'attribuzione di così vaste competenze porterà necessariamente la stessa CEI ad assumere un ruolo decisamente più attivo e dinamico nel contesto della Chiesa e della società italiane ». V. anche MONNI P., *Impegni e responsabilità della Conferenza Episcopale italiana*, in *I nuovi accordi concordati tra Chiesa e Stato in Italia* (a cura della Pontificia Università Urbaniana), Bologna, 1985, 305-331.

⁽¹¹⁾ In *A.A.S.*, LXXX (1988), 841 ss. Le stesse competenze spettavano al Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa (cfr. Paolo VI, Cost. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, del 15 agosto 1967, artt. 26-28, in *A.A.S.*, LXIX (1967), 885 ss.).

⁽¹²⁾ Can. 365 § 1, 2°; § 2. La dottrina ha osservato come il ruolo dell'episcopato locale delineato in questo canone sia nettamente subalterno rispetto a quello del legato, la cui funzione centrale ed autonoma rispetto a quella dei Vescovi trova, nel parere facoltativo che questi possono rilasciare, solo « un temperamento eventuale, sfumato e riportato ad un paramento di scarsa vincolatività » (TALAMANCA A., *I rappresentanti pontifici nella nuova normativa canonistica*, in *AA.VV.*, *Vitam impendere vero. Scritti in onore di Pio Ciprotti* (a cura di Schulz W. e Feliciani G.), Città del Vaticano 1986, 295).

corso, sui matrimoni misti, tra il Consiglio permanente della Cei e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese⁽¹³⁾. L'episcopato, anche quello della Chiesa latina, si ritrova così ad avere una forte voce in capitolo non solo sul versante dei rapporti con la comunità politica ma anche, nel quadro del movimento ecumenico, su quello dei rapporti con le comunità religiose acattoliche⁽¹⁴⁾.

2. *La CEI come autorità ecclesiastica competente nell'attuazione ed esecuzione interna delle norme concordatarie.*

Dopo aver quasi ultimato, con la promulgazione delle prime 38 delibere, il lavoro di determinazione e specificazione delle norme codiciliari⁽¹⁵⁾, l'assemblea generale della Cei ha intrapreso l'attuazione di quanto ad essa demandato dalle disposizioni concordatarie. Come chiaro segno dell'opera di decentramento, anche normativo, che si stava avviando, è stato subito chiesto che venissero dichiarate decadute le circolari, istruzioni e norme emanate negli anni 1929-1930 da organi della Santa Sede, in attuazione del Concordato Lateranense⁽¹⁶⁾, perché potessero essere sostituite ad opera della Cei. Ed in

⁽¹³⁾ Nel comunicato dei lavori del Consiglio episcopale permanente tenutosi a Roma i gg. 25-28 settembre 1995 (in *Notiziario Cei*, 1995, 293 ss.), al n. 10 si legge: « Nel corso della riunione il Consiglio permanente ha approvato il documento di Accordo con i Valdesi sui matrimoni misti, documento che sarà proposto alla prossima Assemblea generale della CEI (6-10 maggio 1996, n.d.A.) per ulteriori approvazioni di sua competenza ».

⁽¹⁴⁾ Cfr. cann. 755 § 2 e 844 §§ 4-5. Il *Directorium oecumenicum noviter compositum*, del PONTIFICIUM CONSILIUM AD UNITATEM CHRISTIANORUM FOVENDAM, approvato dal Romano Pontefice il 25 marzo 1993 (in *A.A.S.*, LXXXV (1993), 1039-1119) ai nn. 46 e 47 prevede l'obbligatoria costituzione non solo nei Sinodi delle Chiese orientali cattoliche, ma anche in ogni conferenza episcopale, di una Commissione episcopale per l'ecumenismo, con il compito, tra gli altri, di « établir des consultations et un dialogue avec les dirigeants d'Eglise... existant au niveau national ou territorial (mais distincts du diocèse)... » (n. 47 e). In seno alla Cei, ove già dal 1966 esisteva una Commissione per l'ecumenismo, oggi è costituito un Segretariato per l'ecumenismo e il dialogo (per la cui nuova composizione v. *Notiziario Cei*, 1995, 312 s.), creato nel corso della XXV Assemblea generale (27-31 maggio 1985; il Regolamento è stato approvato dal Consiglio Permanente della CEI il 14 gennaio 1986 — in *Notiziario Cei*, 1986, 35 s. —) a norma degli artt. 45 e 46 dello Statuto.

⁽¹⁵⁾ Un esame delle delibere normative della Cei è ora possibile in MARCHESI M., *Diritto canonico complementare italiano*, Bologna, 1992.

⁽¹⁶⁾ Oltre alle Istruzioni sul matrimonio citate nel testo si pensi all'Istruzione della S. Congregazione del Concilio circa l'amministrazione patrimoniale degli enti ecclesiastici del 20 giugno 1929.

effetti la Santa Sede, nel concedere la *recognitio* per il decreto generale sul matrimonio canonico ⁽¹⁷⁾, ha abrogato « quatenus opus sit » le istruzioni della Sacra Congregazione per i sacramenti del 1° luglio 1929 e 1° agosto 1930. La Cei, quindi, in seguito a tale decreto, da una parte ha completato le disposizioni attuative a lei affidate in materia matrimoniale dal Codice di diritto canonico, e dall'altra ha provveduto, quasi integralmente ⁽¹⁸⁾, all'attuazione, nell'ordinamento canonico, dell'art. 8 dell'Accordo di modificazioni del concordato lateranense.

Alcune delibere della Cei attuative di norme pattizie (di derivazione concordataria), hanno poi riguardato l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche ⁽¹⁹⁾, adempiendo così ad alcuni degli impegni sottoscritti con l'Intesa del 14 dicembre 1985 ⁽²⁰⁾.

In materia patrimoniale ed in tema di enti ecclesiastici la normativa pattizia, come è noto, è invece contenuta in un Protocollo addizionale all'Accordo di modificazioni ⁽²¹⁾. Il decisivo ruolo legislativo rivestito dalla Cei risulta però, più che dagli innumerevoli e specifici rinvii alla sua competenza contenuti in norme disparate ⁽²²⁾, dal

⁽¹⁷⁾ La *recognitio* è stata rilasciata in data 26 settembre 1990, mentre il presidente della Cei ha promulgato il decreto il 5 novembre 1990 (*Notiziario Cei*, 1990, 259-279). In dottrina v. MARCHESI M., *Decreto generale sul matrimonio canonico*, in *Ius Ecclesiae*, 1991, 802-814; ZANETTI E., *Il Decreto generale della C.E.I. sul matrimonio canonico. Presentazione generale*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1991, 97-103; IANNONE F., *Il decreto della CEI sul « matrimonio canonico »*. *Contenuto e novità*, in *Ianuaris. Rivista Diocesana di Napoli*, 1991, 69-78.

⁽¹⁸⁾ La mancata approvazione da parte del Parlamento italiano di una nuova legge matrimoniale non ha consentito, infatti, la stesura degli articoli (30-32) relativi alla c.d. trascrizione tardiva. Sul punto ci permettiamo rinviare a DEL GIUDICE L., *La trascrizione tardiva del matrimonio canonico nelle (incompiute) norme di attuazione degli Accordi di Villa Madama*, in *Ius Ecclesiae*, 1993, 225-244.

⁽¹⁹⁾ Delibere nn. 39-42, promulgate il 5 settembre 1986 (*Notiziario Cei*, 1986, 191-196) e 42-bis promulgata il 30 dicembre 1987 (*Notiziario Cei*, 1987, 285 s.).

⁽²⁰⁾ Vedi *infra* nota 31.

⁽²¹⁾ Redatto dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7 n. 6 dell'Accordo per la disciplina degli enti e beni ecclesiastici, firmato il 15 novembre 1984, è stato eseguito mediante un decreto, datato 3 giugno 1985, del Cardinal Segretario di Stato e Prefetto del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa, « in virtù dei poteri conferitigli a tal fine da Sua Santità il Papa Giovanni Paolo II » (in *A.A.S.*, LXVII (1985), 536 ss.).

⁽²²⁾ Cfr., ad es., artt. 23, 24 1° co., 24 2° co., 34 2° co. L'assemblea generale con la delibera n. 58 (*Notiziario Cei*, 1991, 143-158) ha provveduto a riunire in un Testo Unico tutte le delibere attuative delle norme relative al sostentamento del clero emanate in precedenza. V. MAURO T., *Le competenze della C.E.I.*, in *AA.VV.*,

dettato dell'art. 75, 3° co. delle 'Norme sui beni ed enti ecclesiastici', che le attribuisce un potere normativo di carattere generale su tutta la materia, designandola quale autorità competente, nell'ordinamento canonico, ad emanare le disposizioni attuative del titolo II delle *Norme* stesse.

Siamo in presenza di una disposizione — sulla produzione giuridica, in quanto determinante gli organi di formazione del diritto — attributiva di una competenza che va al di là di quanto dal Codice demandato in materia (cfr. cann. 1272 e 1274 §§ 2-4). Con essa, quindi, si è « derogato alle competenze delineate nell'ordinamento della Chiesa »⁽²³⁾, che, come sopra abbiamo visto, affida ad organismi dell'organizzazione ecclesiastica centrale o periferica non solo la stipula ma anche la stessa attuazione dei concordati.

La procedura, poi, in concreto seguita per l'attuazione delle norme pattizie sui beni ed enti ecclesiastici, si è rivelata, per alcune di esse, di carattere eccezionale, secondo un *iter* della cui legittimità non si dubita solo per gli speciali poteri che la Santa Sede ha conferito, con specifici mandati, al Presidente della Cei⁽²⁴⁾: redatti da un Comitato per il sostentamento del clero e sottoposti alla consultazione di tutto l'episcopato, i testi degli statuti dell'Istituto Centrale e degli Istituti Interdiocesani e Diocesani per il sostentamento del clero, nonché le connesse norme elettorali, sono stati approvati dal Card. Poletti, senza essere formalmente deliberati dall'assemblea plenaria, come il can. 455 § 2 richiederebbe invece per tutte le decisioni giuridicamente vincolanti assunte dalla Cei. Dopo la *recognitio* concessa dal Romano Pontefice⁽²⁵⁾, il Presidente della Cei si è infatti limitato a comunicare all'episcopato⁽²⁶⁾ l'ufficiale entrata in vigore degli Statuti e delle norme elettorali. Si comprendono le ragioni che

Il sostentamento del clero. Nella legislazione canonica e concordataria italiana, Città del Vaticano 1993, 191 ss.; SCALERA L., *Il ruolo della CEI in materia di sostentamento del clero*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1992, 913-929.

(23) Così CARDIA C., *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, 1992, 263 s.

(24) Cfr. Lettera del cardinale Casaroli, prefetto del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa, al Presidente della Cei, cardinale Ballestrero, del 18 dicembre 1984, prot. n. 8355/84. Un lungo stralcio di questa può leggersi in MARCHESI M., *Diritto canonico complementare italiano*, cit., 31-32, nota 38.

(25) Comunicata con due lettere del prefetto del Consiglio per gli affari pubblici al Presidente della Cei, prot. n. 5547 e 5548/85, ed accompagnata da un autografo del Romano Pontefice, in *Notiziario Cei*, 1985, 393-394.

(26) Cfr. lettera dell'8 agosto 1985, prot. n. 620/85.

hanno indotto a seguire la procedura anomala sopra descritta, opportunamente riconosciute nelle « esigenze di particolare urgenza che rivestiva tutta la questione »⁽²⁷⁾. Tuttavia — e lo si sosterrà in seguito anche circa l'*iter* procedimentale seguito per la stipulazione delle intese *sub-concordatarie* — così come è 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 nuovo regolamento della Cei⁽²⁸⁾ consente — in caso d'urgenza — anche per le deliberazioni aventi valore vincolante; così da far assumere, sia sul piano sostanziale che formale, veste collegiale alle determinazioni normative adottate invece personalmente dal Presidente della Cei.

3. *La CEI come organismo interlocutore 'ex parte Ecclesiae' nella stipulazione di intese sub-concordatarie.*

Per non esorbitare dai limiti che con il presente studio ci si propone, prenderò in esame solo le ipotesi di negoziazione *sub-concordataria*⁽²⁹⁾ normativa, ossia solo le intese che condizionano direttamente l'emanazione di un vero e proprio atto legislativo o normativo e non anche le ipotesi di negoziazione della funzione amministrativa⁽³⁰⁾.

(27) FELICIANI G., *Gli istituti per il sostentamento del clero nella nuova normativa della CEI*, in *Aggiornamenti sociali*, 1985, 691 cui si rinvia per una più puntuale ricostruzione della vicenda.

(28) In *Enchiridion della Conferenza Episcopale italiana*, 3, nn. 2517-2634. Vedi *infra* nota 58.

(29) Sul punto, in generale vedi RUGGERI A., *Intese. III) Intese subconcordatarie*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, XVII, Roma 1993 (aggiornamento).

(30) Come quella prescritta dall'art. 72 delle Norme sugli enti e beni ecclesiastici, relativo alla soppressione delle fabbricerie. Le possibili relazioni della Cei con organi statali non si svolgerebbero però solo in chiave interordinamentale (l'unica che in questa sede sto prendendo in esame): sulla possibilità per la Cei di stipulare intese cd. procedurali — consentite dall'ampio dettato dell'art. 13, 2° co. degli Accordi « a prescindere da qualsiasi previo accordo di vertice » —, nelle quali essa non interverrebbe « in funzione interpotestativa... nella sua veste di articolazione istituzionale della Chiesa cattolica... (per) salvaguardare una specifica e libertà confessionale..., ma come semplice istanza esponenziale di una base comunitaria... (per) perseguire la prospettiva tutta interna all'ordinamento dello Stato di una valorizzazione del fattore religioso in un contesto più ampio », v. BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, 471 ss. V. anche ID., *Autonomia e pluralismo confessionali, eguale libertà e sistema normativo*,

Il presidente della Cei ha firmato finora due intese circa l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche ⁽³¹⁾, quattro mini-intese (così definibili perché più limitato ne è il contenuto materiale rispetto alle due precedenti) circa i programmi d'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche materne, elementari, medie e superiori ⁽³²⁾, ed una circa le modalità di esercizio dell'assistenza spirituale al personale della Polizia di Stato ⁽³³⁾. Di queste, le prime sei in attuazione del n. 5, lett. b), 1 del Protocollo addizionale agli Accordi del 1984; l'ultima citata in attuazione dell'art. 11 n. 2 degli Accordi stessi.

Ed altre ancora potrebbe siglarne: sempre in materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, e di assistenza spirituale alle forze di Polizia, in quanto le due intese del '90 consentono la stipulazione di ulteriori, se dovessero sorgere esigenze di modificare la disciplina vigente ⁽³⁴⁾ (e ciò a conferma della tesi che ritiene costituito un sistema *permanente* di produzione normativa su base bilaterale) ⁽³⁵⁾; in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico, in attuazione dell'art. 12, n. 1, 2° e 3° co. degli Accordi ⁽³⁶⁾;

in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica* (a cura di V. Tozzi), Salerno, 1993, 83 ss., ove si sottolinea inoltre la difficoltà di « operare un discrimine preciso tra la dimensione propriamente « interordinamentale » e quella più specificamente « procedimentale » all'interno di una stessa intesa » (p. 86).

⁽³¹⁾ Intesa tra Ministro della P.I. e Presidente della Cei, 14 dicembre 1985 (*Notiziario Cei*, 1985, 591 ss.); Intesa tra Ministro P.I. e Presidente CEI del 13 giugno 1990 (*Notiziario Cei*, 1990, 154-155).

⁽³²⁾ Sempre con il Ministro della P.I., rispettivamente in data 10 giugno 1986 (*Notiziario Cei*, 1986, 145 ss.); 4 maggio 1987 (*Notiziario Cei*, 1987, 177 ss.); 15 luglio 1987 (*Notiziario Cei*, 1987, 192 ss.); 15 luglio 1987 (*Notiziario Cei*, 1987, 198 ss). Si ricordi che l'art. 36 1° co del Concordato del 1929 prevedeva in materia un'intesa attuativa tra lo Stato e la Santa Sede.

⁽³³⁾ Intesa tra Ministro dell'Interno e Presidente della Cei, in data 21 dicembre 1990, (*Notiziario Cei*, 1991, 45 ss.). Commento in DRIGANI A., *L'assistenza spirituale alla Polizia di Stato*, in *L'amico del clero*, 1991, 281 ss. Invece l'art. 13 del Concordato lateranense del 1929 prevedeva sul punto relazioni tra governo italiano e Santa Sede.

⁽³⁴⁾ Cfr. la terz'ultima clausola finale dell'intesa del 13 giugno 1990 e l'art. 14 di quella del 21 dicembre 1990.

⁽³⁵⁾ Sul punto v., per tutti, LILLO P., *Concordato, « Accordi » e « Intese » tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano 1990, *passim*.

⁽³⁶⁾ L'art. 12 della bozza quinta-bis recitava: « La Santa Sede e la Repubblica italiana nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico. La conservazione, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso, compresi quelli archivistici e librari, appartenenti ad enti, associazio-

infine, come prescritto dall'art. 13, n. 2, « su ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato »⁽³⁷⁾.

Tale disposizione può considerarsi come momento culminante del processo di decentramento ecclesiale in corso, sebbene si debba riconoscere che essa è stata ispirata non solo da una politica di distribuzione di competenze normative ma anche dalla volontà, sempre politica, di non differire ulteriormente la sigla degli accordi, da integrare e attuare poi in momenti successivi.

Né è sfuggita, invero, la sua peculiarità rispetto alle precedenti disposizioni attributive di competenza alla Cei: in essa non sarebbe semplicemente configurata un'ipotesi di mandato da parte della Santa Sede, bensì « sembrerebbe ricorrere piuttosto un rapporto di *sostituzione* del tipo della *delega* »⁽³⁸⁾.

ni e istituzioni ecclesiastiche, saranno disciplinati dallo Stato di intesa con la Conferenza Episcopale Italiana » (in *Un accordo di libertà, pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, Roma, 1986, 455). Nonostante l'omissione dell'esplicito riferimento nella stesura definitiva, parte della dottrina sostiene, sebbene in misura diversa, una competenza della Cei: cfr. PETRONCELLI HÜBLER F., *Attuali prospettive di tutela dei beni culturali d'interesse religioso*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, 1989, III, 1009; BERTONE T., *La Conferenza Episcopale italiana e le sue competenze in materia concordataria*, in AA.VV., *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, Milano, 1987, 460 e 471 s. In una comunicazione del Governo alla Camera del 17 settembre 1991 (v. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991-92/2, 451 ss.) si dava notizia di una bozza di intesa attuativa dell'art. 12, 1° co. dell'Accordo che avrebbe dovuto « essere poi firmata dal ministro e dal presidente della Cei » e che individuava tra gli organi competenti a dare attuazione all'articolo il « ministro per i beni culturali ed ambientali e il presidente della Cei, a livello nazionale ». Sulla vicenda, GUERZONI, L., *Nuovo concordato e beni culturali: profili politico-istituzionali della « bozza » d'intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993/1, 123 ss. Si veda, da ultimo, anche il volume *Beni culturali di interesse religioso* (a cura di Feliciani G.), Bologna 1995, diversi contributi del quale si occupano dell'individuazione delle procedure e delle sedi competenti per l'attuazione dell'art. 12 dell'Accordo.

⁽³⁷⁾ Sul possibile carattere normativo di tali future intese non sembra che possano nutrirsi dubbi. In tal senso LILLO P., *Concordato, « Accordi » e « Intese » tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, cit., 188. Non è esclusa comunque, come abbiamo sopra accennato (nota 30), la stipulazione di intese cd. 'procedimentali' dal contenuto anche formalmente amministrativo.

⁽³⁸⁾ SPINELLI L. (in collaborazione con DALLA TORRE G.), *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, cit., 125, nota 21 (il corsivo è nostro). Poiché, peraltro, « la Santa Sede non sembra aver rinunciato a priori ed in ogni caso al suo ruolo di « parte » a favore della Cei » (in effetti l'art. 13, 2° co. per la regolamentazione delle ulteriori materie rinvia innanzitutto a « nuovi accordi tra le due parti », ossia Santa Sede e Repubblica italiana) è stato sostenuto che « siffatte intese

L'art. 13, n. 2 dell'Accordo è, insomma, una norma aperta, che lascia in bianco molteplici settori di cooperazione. E la possibile ampiezza del contenuto materiale di dette intese è stata indicata in una dichiarazione della Presidenza della Cei in data 18 febbraio 1984: « aree significative di problemi nuovi e urgenti, quali la promozione della vita e della famiglia, l'educazione sanitaria e i servizi socio-sanitari e assistenziali, la lotta contro le nuove forme di emarginazione, le iniziative per la gioventù, la qualificazione dei mezzi della comunione sociale, la promozione del volontariato interno ed internazionale, l'impegno per il terzo mondo e la pace, la valorizzazione del territorio e della sua cultura »⁽³⁹⁾. La premessa di carattere generale alla disposizione in esame va allora ricercata nell'impegno sancito dall'art. 1 degli Accordi stessi⁽⁴⁰⁾, che invita alla « reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese » (espressione testualmente riportata all'art. 5 § 1 dello Statuto Cei)⁽⁴¹⁾.

Tra i molteplici problemi giuridici che il fenomeno sinora descritto solleva⁽⁴²⁾ vorrei brevemente soffermarmi su uno in particolare, quello dell'imputazione delle intese firmate dal Presidente della Cei: a chi vanno riferite?

[della Cei] non possono che risultare integrative e/o attuative di un accordo apicale previo », a meno che non si ammetta l'intervento della Cei in prima battuta a seguito di una delega da parte della Santa Sede (BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., 471).

⁽³⁹⁾ *Notiziario CEI*, 1984, 92. Commento dottrinale in BALDI S., *Le conferenze episcopali e le relazioni di diritto concordatario*, in *Archivio giuridico Serafini*, 1990, 339 ss.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. LO CASTRO G., *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, I, 507 ss., cui si rinvia per ulteriori considerazioni sul punto.

⁽⁴¹⁾ Per le forti critiche espresse dalla corrente dottrinale preoccupata per la lesione perpetrabile alla laicità dello Stato italiano dalla indeterminatezza delle c.d. materie miste e dalla dilatazione del principio della previa contrattazione v. per tutti, VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico ed interessi religiosi*, Milano, 1993, 74 *passim*.

⁽⁴²⁾ Tralascio in questo breve studio altre importanti questioni sulle quali spero di poter ritornare in un successivo contributo: ad. es., natura giuridica delle delibere e delle intese della Cei attuative delle norme concordatarie, loro collocazione nella gerarchia canonica delle fonti, sindacato su di esse; per le intese: inquadramento o meno nel c.d. 'ordinamento concordatario', rapporto con il can. 3 del Codice di diritto canonico, attività negoziale posta in essere dalle conferenze episcopali regionali.

L'art. 5 § 3° dello Statuto stabilisce che « nel rispetto delle debite competenze e per il tramite della presidenza, 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 ».

Per il rispetto delle debite competenze sarebbe stato lecito attendersi non tanto il *peculiare mandatum* della Santa Sede di cui al can. 455 § 1 ⁽⁴³⁾, quanto almeno l'interessamento dell'assemblea generale, unico organo capace di emanare decisioni giuridicamente vincolanti, e poi un successivo intervento recognitivo della Santa Sede (can. 455 § 2): ma il loro concorso nel procedimento delle intese stipulate è mancato.

Il difetto di una delibera assembleare e della *recognitio* non potrebbe giustificarsi sulla base di una natura delle intese non legislativa ma meramente regolamentare (argomentando ciò da un parallelismo con il rango del corrispondente atto statale di approvazione) ⁽⁴⁴⁾, in quanto, come è noto, a seguito della Risposta autentica della Pontificia Commissione per l'interpretazione del nuovo Codice sul can. 455, qualsiasi potere normativo (sia esso legislativo, sia esso esecuti-

⁽⁴³⁾ Dal momento che la competenza normativa della Cei, oltre che nelle disposizioni pattizie, è radicata anche, in materia di istruzione religiosa, nel diritto universale — can. 804 —. L'art. 5 lett. b) del Protocollo addizionale agli Accordi del 1984, tuttavia, anche sul punto « porta con sé una certa ambiguità, non essendo chiaro se in essa si configuri una fattispecie di « mandato speciale » alla CEI *ex* can. 455 § 1, ovvero se non sia altro che una peculiare modalità attuativa delle competenze proprie della CEI *ex* can. 804 § 1 » (DALLA TORRE G., *Le competenze ecclesastiche nella disciplina dell'insegnamento scolastico della religione: profili canonistici*, in *La rilevanza di alcuni aspetti delle potestà confessionali nel sistema giuridico civile: contesti e scopi*, Salerno 1993, 128).

⁽⁴⁴⁾ Tutte le intese finora concluse con la Cei sono state approvate nell'ordinamento italiano mediante regolamenti governativi (ossia atti amministrativi di portata generale) adottati, come di consueto, attraverso decreti del Presidente della Repubblica: Intesa del 14 dicembre 1985, con D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 (G.U. n. 299, del 20 dicembre 1985); Intesa del 10 giugno 1986, con D.P.R. 24 giugno 1986, n. 539 (G.U. n. 210, del 10 settembre 1986); Intesa del 4 maggio 1987, con D.P.R. 8 maggio 1987, n. 204 (G.U. n. 119, del 25 maggio 1987); Intesa del 15 luglio 1987, con D.P.R. 21 luglio 1987, n. 339 (G.U. n. 187, del 12 agosto 1987); Intesa del 15 luglio 1987, con D.P.R. 21 luglio 1987, n. 350 (G.U. n. 199, del 27 agosto 1987); Intesa del 13 giugno 1990, con D.P.R. 23 giugno 1990, n. 202 (G.U. n. 172, del 25 luglio 1990); Intesa del 21 dicembre 1990, con D.P.R. 17 gennaio 1991, n. 92 (G.U. n. 68, del 21 marzo 1991).

vo-regolamentare) esercitato dalle conferenze episcopali è sottoposto ai requisiti richiesti da questo canone (45). Né sarebbe ipotizzabile in questi casi una delega al presidente da parte dell'assemblea affinché compia un atto di competenza di questa. L'art. 19 del nuovo Statuto Cei lo consente, « in casi determinati e con regolare votazione », ma « salve sempre le deliberazioni dell'art. 17 » (quelle, cioè, aventi valore vincolante).

Ciò che invece dai preamboli dei decreti di promulgazione delle tre intese principali (46) si ricava è una semplice autorizzazione alla firma delle stesse concessa da parte della Santa Sede al presidente della Cei; per le quattro mini-intese, prive anche dell'autorizzazione apostolica oltre che di un formale decreto di promulgazione (47), alla definizione dei programmi oggetto di intesa era stata deputata la Presidenza con delibera approvata a maggioranza qualificata dall'assemblea generale (48). L'episcopato, però, sebbene fosse stato coinvolto nell'elaborazione degli indirizzi dei programmi (49), comunque non votò formalmente una delibera di approvazione del contenuto delle intese.

Tale anomalia nella procedura potrebbe in effetti far supporre — per le intese principali — « che la C.E.I. abbia agito non per proprio conto e quindi in nome proprio, sibbene con mandato della Santa Sede, e quindi in nome e per conto di questa » (50), con la con-

(45) *Responsum* della PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI AUTHENTICE INTERPRETANDO del 5 luglio 1985, A.A.S., LXXVII (1985), 771: « D. Utrum sub locutione « decreta generalia » de qua in can. 455 § 1, veniant etiam decreta generalia exsecutoria de quibus in cann. 31-33. R. Affirmative ».

(46) Quelle, cioè, del 1985 e del 1990 in tema di insegnamento della religione cattolica, e quella, sempre del 1990, sull'assistenza spirituale alle Forze di Polizia.

(47) Cosa che, invero, lascia perplessi quanto al loro inquadramento sistematico, insieme alle altre tre, nel c.d. 'ordinamento concordatario', come vorrebbe invece LILLO P., *L'adattamento dell'ordinamento interno al « diritto pattizio »*. *Contributo allo studio delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1992, 78 ss., 278 ss.

(48) Si tratta della Delibera n. 39, del 5 settembre 1986, in *Notiziario Cei*, 1986, 191. I testi dei programmi furono sottoposti per eventuali osservazioni anche all'esame della Congregazione del Clero.

(49) Partecipazione consultiva peraltro raccomandata anche nella *mens* della *recognitio* concessa alla delibera n. 39: cfr. lettera del 4 settembre 1986 n. 6172/86 comunicata dal Prefetto del Consiglio per gli affari pubblici (v. 'Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana' n. 311).

(50) DALLA TORRE G., *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Bologna, 1988, 116 nonché ID., *La nuova disciplina giuridica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di inse-*

seguenza che tali intese dovrebbero essere imputate direttamente alla Santa Sede per averle stipulate il presidente della Cei in qualità di delegato apostolico.

Tuttavia, dagli stessi preamboli si deduce che il Presidente ha agito quale rappresentante giuridico della Cei (è richiamato l'art. 2 § 3 dello Statuto) ⁽⁵¹⁾ e che le intese a questa stessa e non al suo presidente vanno direttamente imputate. Negli Accordi di Villa Madama, poi, proprio la Cei è incaricata di siglarle.

Questi ed altri importanti indizi formali hanno fatto quindi concludere nel senso che la Cei « nei rapporti concordatari non agisce in qualità di organo della Santa Sede... bensì quale ente giuridico autonomo cui vengono direttamente imputati gli atti e le attività poste in essere » ⁽⁵²⁾ e che l'atto autorizzatorio alla firma che in concreto è stato rilasciato per ciascuna delle intese « deve essere ricondotto ai generali poteri di vigilanza, di tutela e di controllo che la Sede Apostolica ha nei confronti delle Conferenze episcopali » ⁽⁵³⁾.

Come, ci par di capire, il Segretario di Stato fu autorizzato a decretare la promulgazione e l'esecuzione interna del Protocollo relativo alla materia degli enti e beni ecclesiastici, da lui stesso firmato il 15 novembre 1984 in nome e per conto della Santa Sede ⁽⁵⁴⁾, così il Presidente della Cei lo sarebbe stato in nome e per conto della conferenza per la firma delle intese in parola, da lui stesso poi promulgate e rese esecutive nell'ordinamento canonico. Seguendo cioè il medesimo *iter* eccezionale attraverso cui sempre il Presidente della Cei, in forza degli « speciali poteri » conferitigli dal Pontefice, aveva nel 1985 emanato, senza previa approvazione dell'assemblea plenaria, gli statuti dell'Istituto centrale e di quelli interdiocesani e diocesani per il sostentamento del clero nonché le norme per la designa-

gnamento (a cura di S. Gherro), Padova, 1987, 12. « Supposizione che, se fosse esatta — aggiunge giustamente l'Autore — sposterebbe i termini della problematica in esame, a cominciare dalla natura giuridica dell'Accordo ».

⁽⁵¹⁾ Che è ripetuto all'art. 28 a). L'art. 28 c) stabilisce che al presidente compete « tenere le relazioni tra la Conferenza e le Autorità civili nazionali », e l'art. 29 f) attribuisce alla Presidenza della Cei il compito di trattare « con i competenti organi civili, a norma dell'art. 5 del presente Statuto ».

⁽⁵²⁾ LILLO P., *L'adattamento dell'ordinamento interno al « diritto pattizio »*, cit., 71-72, nota 77.

⁽⁵³⁾ DALLA TORRE G., *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, cit., 116 e ID., *La nuova disciplina giuridica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, cit., 12.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. *supra* nota 21.

zione dei rappresentanti del clero nei rispettivi organi statutari, sebbene in questa circostanza fosse stata richiesta e fosse intervenuta la successiva *recognitio* pontificia ⁽⁵⁵⁾.

Ben può la Santa Sede introdurre una prassi derogatoria al can. 455, giustificata probabilmente anche dalla evidente difficoltà di riunire l'assemblea generale per l'approvazione del testo dell'intesa ⁽⁵⁶⁾. Tuttavia, sulla scorta della dottrina spagnola che ha studiato l'analogo fenomeno degli Accordi stipulati, anch'essi senza previa delibera dell'assemblea, dalla conferenza episcopale di quel paese con i competenti organi governativi ⁽⁵⁷⁾, ritengo che sarebbe auspicabile che interveniva, per il futuro, la delibera assembleare di approvazione delle intese; magari votata dai singoli membri, per superare le difficoltà organizzative dovute alla convocazione della riunione, per corrispondenza ⁽⁵⁸⁾.

Allo stesso modo, relativamente al *modus procedendi* per la stipulazione delle quattro mini-intese, è pur vero che — anche se quanto accaduto può spiegarsi per la ragione che « una riunione di centinaia di persone si presta ben poco alla elaborazione di testi normativi articolati e complessi che per di più richiedono una trattativa con i pubblici poteri » ⁽⁵⁹⁾ —, per quanto riguarda la loro approvazione, si sa-

⁽⁵⁵⁾ Vedi *supra* nota 25.

⁽⁵⁶⁾ L'ammissibilità di procedure diverse da quelle codicialmente fissate si rinviene, a mio avviso, già dall'art. 5 § 4 dello Statuto laddove si stabilisce che nei rapporti concordatari « la Conferenza agisce entro gli ambiti e secondo le procedure previsti dagli specifici mandati ricevuti dalla stessa Sede Apostolica ».

⁽⁵⁷⁾ ROCA M.J., *Naturaleza canonica de los convenios estipulados por las Iglesias particulares y la Conferencia Episcopal en aplicacion de los acuerdos Santa Sede-Estado Espanol*, in *L'Année canonique. Hors série*, I, 1992, 441-453. Questo Autore ritiene che « los convenios episcopales ... en el futuro, necesitarán cubrir estos requisitos del can. 455, 1... Sería deseable, que los convenios adoptaran esta expresión formal ad intra, que iría en beneficio de una mayor claridad jurídica » (*Op. ult. cit.*, 450). Finora in Spagna sono state stipulate intese circa il patrimonio storico-artistico, in materia di assistenza religiosa, e da ultimo in materia di prestazione sociale degli obiettori di coscienza (la si può leggere in *Ius Canonicum*, 1995, 265-266, con commento di ROCA M.J., *La prestación social de los objetores de conciencia en entidades de la Iglesia Católica*, in *Ius Canonicum*, 1995, 267-286).

⁽⁵⁸⁾ Cfr. art. 10 § 2 dello Statuto Cei e l'art. 49 del relativo Regolamento che, a determinate condizioni, consentono alle delibere votate con tale procedura di acquistare efficacia giuridica vincolante. Analoghi rilievi critici abbiamo mosso in ordine all'iter di approvazione degli statuti dell'ICSC, degli IISC e IDSC, e delle connesse norme elettorali. V. *supra*, nota 28.

⁽⁵⁹⁾ FELICIANI G., *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Profili canonistici*, in *Aggiornamenti sociali*, 1989, 370.

rebbe potuto ricorrere, anche in tal caso, alla procedura d'urgenza prevista dall'art. 49 del Regolamento.

Mi sembra, insomma, che la procedura seguita non giovi alle esigenze della certezza giuridica, tant'è che si è addirittura dubitato del valore vincolante di intese in tal modo stipulate⁽⁶⁰⁾.

4. *Possibile ruolo normativo delle conferenze episcopali nelle relazioni tra la Chiesa e le autorità politiche.*

La previsione secondo cui, oltre che in Italia, la « tendenza a valorizzare il ruolo delle conferenze nella legislazione di natura pattizia potrà manifestarsi anche in altri paesi »⁽⁶¹⁾ non può che condividersi, in quanto, come abbiamo sopra accennato, è lo stesso diritto universale (can. 459 § 2) ad aprire « uno spiraglio per la loro capacità giuridica e di agire nell'ambito *extra* ecclesiale »⁽⁶²⁾.

È pur vero, tuttavia, che tale dato codicistico è troppo debole per poter sorreggere l'operato extraecclesiale svolto dalle conferenze

⁽⁶⁰⁾ Sempre secondo la dottrina sopra richiamata, infatti, « los convenios eclesiasticos por la Conferencia episcopal, dentro del ordenamiento canonico, tendran solo un valor directivo, en funcion del bien comun, cuando no reunan los requisitos del c. 455 ». (ROCA M.J., *Naturaleza canonica de los convenios estipulados por las Iglesias particulares y la Conferencia Epiiscopal en aplicacion de los acuerdos Santa Sede-Estado Espanol*, cit., 452). L'iter seguito, comunque, « no se ajusta a las exigencias formales de la técnica normativa » (ROCA M.J., *La prestación social de los objetores de conciencia en entidades de la Iglesia Católica*, cit., 274).

⁽⁶¹⁾ FELICIANI G., *Il potere normativo delle Conferenze Episcopali nella comunione ecclesiale*, in *Monitor ecclesiasticus*, 1991, 91.

⁽⁶²⁾ UCCELLA F., *Le conferenze episcopali nel nuovo codice di diritto canonico: prime riflessioni*, cit., 152. Oltre che nelle modifiche del concordato lateranense, anche gli Accordi con altri Stati prevedono il coinvolgimento delle conferenze episcopali nella produzione di atti normativi: artt. VII e XIV dell'*Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales*, tra Spagna e S. Sede del 3 gennaio 1979 (in *A.A.S.*, LXXII (1980), 41 e 43-44); art. 12, n. 3 del Concordato tra Polonia e S. Sede del 28 luglio 1993, (in 'Il diritto ecclesiastico', 1994, I, 674); art. 10, n. 1 della Convenzione tra la S. Sede e la Repubblica di Malta sulle scuole cattoliche del 28 novembre 1991, ratificata ed entrata in vigore il 18 febbraio 1993 (in *A.A.S.*, LXXXV (1993), 558 s.); art. XII dell'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica d'Ungheria sull'assistenza religiosa alle Forze Armate e di Polizia di Frontiera, del 10 gennaio 1994 (in *A.A.S.*, LXXXVI (1994), 574 ss.). Semplici adempimenti di carattere amministrativo prevede l'art. XX del Concordato con il Perù ratificato il 26 luglio del 1980 (in *A.A.S.*, LXXII (1980), 811).

episcopali in questi decenni postconciliari ⁽⁶³⁾. A livello di legislazione universale si è usata ancora la prudenza di non decentralizzare in via generale le competenze sullo sviluppo delle relazioni con le autorità civili (cfr. can. 365 § 1, n. 2, sulla *missio ad extra* del legato apostolico) ⁽⁶⁴⁾, operazione che si è preferito attuare caso per caso con una serie di deleghe contenute negli Accordi con i vari Stati; e ciò anche sul presupposto che le soluzioni di questioni interistituzionali da parte delle conferenze episcopali, riguardando un'intera nazione, avessero rilievo per tutta la Chiesa, cosicché l'azione congiunta dei Vescovi intesa ad approntarle non si sarebbe potuta dispiegare, allo stato della legislazione vigente, senza una delega di poteri dall'alto — come in realtà è accaduto.

De iure condendo ⁽⁶⁵⁾, tuttavia, cessato il sospetto della Santa Sede per possibili rivendicazioni delle Chiese nazionali (leggi episcopalismo) quasi dovunque, anche perché ormai a confronto con Stati sempre più pluralisticamente articolati e meno vincolati dallo spirito nazionale; terminata la preoccupazione di emancipare le Chiese locali dalle velleità giuridionaliste degli Stati (cfr. can. 377 § 5), che — si pensi agli avvenimenti del 1989-1991 nell'Est europeo — sembrano ormai garantire alle comunità ecclesiali tutta la libertà necessaria

⁽⁶³⁾ Qualche autore anzi non esita a denunciare sul punto una lacuna normativa nel Codice: KRÄMER P., *Las conferencias episcopales y la Santa Sede*, in AA.VV., *Naturaleza e futuro de las conferencias episcopales. Actas del Coloquio internacional de Salamanca, 3-8 enero 1988* (a cura di H. Legrand, J. Manzanares, A. Garcia y Garcia), Salamanca 1988, 178.

⁽⁶⁴⁾ In questa prospettiva, non può che condividersi l'opinione di chi ritiene che « la formulazione adottata dal *Codex* al can. 365 § 1, n. 2, non sia soddisfacente, perché sembra voglia esaurire tutta la problematica delle relazioni tra Chiesa e Stato, mentre, nel canone precedente, si prevede un'azione congiunta dei Vescovi e del Legato di fronte ai Governi » (PETRONCELLI HÜBLER F., *De Romani Pontificis legatis. Note in margine alla nuova normativa codiciale*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, I, Perugia 1984, p. 585; nello stesso senso, LE TOURNEAU D., *Les légats pontificaux dans le Code de 1983, vingt ans après la constitution apostolique « Sollicitudo omnium Ecclesiarum »*, in *L'Année canonique*, 1989, 255).

⁽⁶⁵⁾ Mi allineo alle impostazioni metodologiche suggerite da Miras J., secondo cui nell'investigazione scientifica sulle conferenze « es perfectamente legítimo plantear y proponer, ...manteniendo con nitidez la diferencia entre lo que son y lo que podrían ser las Conferencias, modificaciones de lege ferenda » (*Fundamentación y naturaleza jurídica de las Conferencias Episcopales: sugerencias para una reflexión sobre el método*, in *La synodalité. La participation au gouvernement dans l'Église*. Atti del VII Congresso Internazionale di Diritto canonico. Parigi, 21-28 settembre 1990, in *L'Année canonique. Hors série*, 1992, I, 434).

per lo svolgimento della loro missione; valutata, infine, da una parte l'inopportunità per i legati apostolici⁽⁶⁶⁾ di seguire efficacemente le vicende relazionali con le varie comunità politiche, dall'altra l'inadeguatezza in merito dei Concili plenari, è lecito attendersi sul punto, in un futuro non troppo lontano, un'apertura anche nel diritto universale all'attività interordinamentale delle conferenze episcopali. Apertura che, se anche non implicasse il riconoscimento delle stesse quali protagoniste della stipulazione degli accordi primari⁽⁶⁷⁾ o dell'intrattenimento delle relazioni fondamentali con gli Stati⁽⁶⁸⁾ (che è bene siano condotte nell'alveo del diritto internazionale), potrebbe

⁽⁶⁶⁾ È lungi da me qualsiasi intenzione polemica sulla funzione ecclesiale del Rappresentante Pontificio, istituto da sempre oggetto di aspre contestazioni e di alterne vicende. In questa sede si aderisce semplicemente alla visione dottrinale secondo cui, nella ricostruzione di questa figura, la « *missio ad intra*, di vincolo tra il Papa e le Chiese locali è primaria rispetto all'altra, che (li) vede accreditati presso le autorità degli Stati » (così, ad es., MUCCI G., *La Diplomazia pontificia dopo il Concilio*, in *La Civiltà cattolica*, I, 1989, 545). Abbiamo accennato ad un problema di coordinamento tra l'attività delle conferenze episcopali e quella dei Legati pontifici, questione che è tanto più delicata laddove si ravvisi « una potenziale coincidenza di ruoli non solo nei confronti delle competenze *ad intra*, ma anche nei confronti delle attribuzioni di rappresentanza presso i governi » (TALAMANCA A., *I rappresentanti pontifici nella nuova normativa canonistica*, cit., 288). Almeno nell'esperienza italiana, bisogna riconoscere che la conferenza dei Vescovi è stata preferita alla Nunziatura Apostolica nel compito di predisporre, unilateralmente o in via negoziata, la normativa di attuazione concordataria.

⁽⁶⁷⁾ Cosa che non sembra essere avvenuta neppure in Italia con l'art. 13, n. 2 degli Accordi in quanto le intese stipulabili a cura della Cei non si collocherebbero al di fuori di un Concordato quadro che detti i principi ispiratori di riferimento. Vedi *supra* nota 38. In senso più drastico auspica un ritorno ad un modello ispirato all'antico diritto concordatario prelatizio DE LA HERA A., *El pluralismo y el futuro del sistema concordatario*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1970, 3 ss., mentre con riferimento alla situazione italiana confidava nel coinvolgimento diretto ed esclusivo dell'episcopato nei rapporti con le autorità civili ai fini della revisione concordataria BARBERINI G., *Un nuovo modello di relazione tra Stato e Chiesa*, in *Politica del diritto*, 1971, 813.

⁽⁶⁸⁾ Per i paesi, e sono la maggioranza (cfr. CATALANO G., *Sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1992, 32; si consultino anche le tavole del documentatissimo studio di D'ONORIO J.B., *Les concordats et conventions post conciliaires*, in *Le Saint-Siège dans les relations internationales* (a cura di D'Onorio J.B.), Paris, 1989, 204 ss.), che non hanno provveduto ad una formalizzazione giuridico-negoziale dei rapporti con la Chiesa cattolica. Come la Cost. *Gaudium et Spes* ricorda, la sana collaborazione fra la Chiesa e la comunità politica deve attuarsi secondo « modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo » (n. 76).

almeno vederle deputate all'attuazione e sviluppo di queste in via generale ed ordinaria anziché attraverso mandati puntuali e circoscritti in via delegata ⁽⁶⁹⁾.

Il che sarebbe auspicabile da una parte perché un'ottimale strutturazione di relazioni giuridicamente vincolanti richiederebbe la stabilizzazione dei soggetti chiamati alla negoziazione e all'attuazione degli Accordi così formalizzati; dall'altra in quanto la valorizzazione conciliare e codiciale dell'autonomia delle Chiese particolari, con la conseguente ammissione di un legittimo pluralismo disciplinare, renderebbe anacronistica « l'idea di un concordato *completo* » teso ad espandere ovunque il diritto comune di origine pontificia, in funzione, magari, di contenimento delle spinte centrifughe promosse dall'episcopato locale per una disciplina legislativa particolare ⁽⁷⁰⁾. Prevale ora, e giusto ne sarebbe lo sviluppo, l'idea del concordato *aperto*, in cui sia lo stesso episcopato locale responsabile nella produzione del diritto particolare, e non solo a livello di consultazione nella fase di elaborazione delle norme.

La stessa riflessione sulle origini delle conferenze episcopali ⁽⁷¹⁾ giustificherebbe il consolidamento di tale nuova impostazione di relazioni ispirata a criteri di « flessibilità esterna » della Chiesa, la quale anche nello *ius publicum ecclesiasticum externum* — come in quello *internum* — ha il dovere « di realizzare le migliori condizioni per il singolo *salutare* e per la più generica *salus animarum* » e quindi di perseguire, nella concretizzazione dei rapporti con gli Stati, « *i migliori risultati possibili* » ⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁹⁾ MUSSELLI L. (in *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., 149 ss.), giustamente osserva che sul piano dello *jus conditum* un'alternativa allo schema operativo Santa Sede-Nunzio con lo schema operativo Santa sede-Conferenza Episcopale Nazionale, nelle relazioni con le comunità politiche, è sì possibile, ma sempre a condizione che la conferenza episcopale agisca non in base ad un suo potere ma quale mandataria della Santa Sede.

⁽⁷⁰⁾ Questa prospettiva interpretativa è stata avanzata, ad es., con riferimento ai concordati di Pio XI, da ASTORRI R., *Le leggi della Chiesa tra codificazione latina e diritti particolari*, Padova, 1992.

⁽⁷¹⁾ Senz'altro carica di forti suggestioni è la dottrina che considera all'origine spontanea degli organismi in parola proprio la questione dei rapporti con le autorità civili dei rispettivi paesi, per i comuni problemi che i vescovi delle diocesi appartenenti al territorio dello stesso Stato debbono risolvere (LEITMAIER C., *Bischofkonferenzen*, in *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht*, 1966, 77).

⁽⁷²⁾ Riprendo qui la concettualizzazione di GHERRO S., *Santa Sede, Conferenze episcopali, Christifideles e Concordati*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1986, 63 ss.

A chi, per la giusta preoccupazione di salvaguardare con l'autonomia diocesana i poteri episcopali, rileva come solo « teoricamente preferibile » rispetto al diretto coinvolgimento del singolo Vescovo sia una forte promozione del ruolo delle conferenze episcopali nelle relazioni con la comunità politica ⁽⁷³⁾, potrebbe risponderci tanto che rispetto alla vigente situazione normativa nulla verrebbe sottratto alla pienezza di potestà di chi regge la Chiesa particolare, poiché di decentramento dalla Santa Sede e non di accentramento dai Vescovi si tratterebbe, quanto che gli enti pubblici territoriali minori non sempre sembrano essere dotati degli strumenti giuridici idonei per relazionarsi a livello locale con l'autorità diocesana ⁽⁷⁴⁾.

Un tale riconoscimento di competenze — ricevuta l'opportuna eco anche negli statuti delle singole conferenze ⁽⁷⁵⁾ — non potrebbe, infine, dirsi compiuto se non fosse accompagnato dall'adeguata predisposizione di un supporto organizzativo (ufficio o Commissione episcopale che curi i rapporti, formali e non, con la comunità politica; istituzione di rappresentanze stabilizzate che funzionino da raccordo permanente con le autorità civili) ⁽⁷⁶⁾, che per quanto ri-

(73) DALLA TORRE G., *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., 101.

(74) In Italia, ad esempio, è oggetto di aperto dibattito il ruolo che le Regioni e le altre autonomie locali possano ricoprire in materia ecclesiastica, sotto il profilo e della normativa unilaterale e di quella bilateralmente convenuta: sul punto BOTTA R. (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale. Atti del Convegno di studi*, Bologna, 14-15 maggio 1993, Milano, 1994. Non si dimentichi che la legge 23 agosto 1988, n. 400 (« Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri »), all'art. 2, 3° co., lett. i) riserva alla Deliberazione del Consiglio dei Ministri « gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica di cui all'art. 7 della Costituzione ».

(75) Dal loro esame (ora possibile in ASTORRI R., *Gli statuti delle conferenze episcopali. I. Europa*, Padova, 1987 e IBAN I.C., *Gli statuti delle Conferenze episcopali. II. America*, Padova, 1989) si ricava che solo pochi di essi dedicano attenzione alle relazioni istituzionali con il potere politico.

(76) Sul punto qualche spunto in BALDI S., *Le conferenze episcopali e le relazioni di diritto concordatario*, cit., 339. Per informazioni sui progetti di istituire anche in seno alla Cei, « sull'esempio di quanto avviene in Germania, una sorta di Commissione per i rapporti con il Parlamento incaricata di esaminare i progetti di legge in discussione nelle due Camere e di esprimere i propri suggerimenti », e per il loro inquadramento nell'attuale momento politico italiano, vedi l'intervento di Ferrari S. alla tavola rotonda tenutasi il 10 novembre 1994 presso l'Università di Milano sul tema « *Cattolici, società civile e istituzioni: scenari possibili nella transizione di fine secolo* » (in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1995/1, 52 s.). L'operato di que-

guarda la Cei si potrebbe tradurre in un potenziamento dell'organo della Presidenza (art. 5 § 3 Statuto), magari attraverso un suo sdoppiamento con l'istituzione di una sezione che curi i rapporti con l'autorità civile (77).

L'innovazione qui auspicata solo marginalmente sarebbe di ordine politico-costituzionale, ossia determinante degli stessi assetti istituzionali ecclesiastici, perché l'individuazione nelle conferenze episcopali del livello normativo decisionale più idoneo, nella Chiesa, allo sviluppo delle relazioni con le autorità politiche parrebbe rispondere innanzitutto a criteri di mera funzionalità. Il profilo costituzionale della Chiesa Cattolica sul piano dei suoi rapporti interordinamentali rimarrebbe, cioè, sostanzialmente immutato, potendosi inquadrare le innovazioni proposte tra gli sviluppi giuridici fisiologici alla dinamica ecclesiale.

Anche il discusso *Instrumentum laboris* sulle conferenze episcopali, però, nel riconoscere il ruolo sempre più rilevante che esse « stanno assumendo nei rapporti tra la chiesa e gli stati » sottolinea che « in tale materia occorre tener conto... delle prerogative della Santa Sede » (78). Per cui resta fuori discussione che le attività attuative e negoziali dovrebbero essere comunque condotte con il consiglio e l'aiuto del legato apostolico (79), e se si traducessero in diritto

sta Commissione, da istituire a cura dell'Assemblea ex art. 16 f) dello Statuto, potrebbe fornire il sostrato per agevolare l'attuazione concordataria e la formalizzazione dei contatti in intese o accordi giuridicamente vincolanti fra le parti.

(77) Sembra evidente che la soluzione espressa nel testo si ispira a quanto accaduto, a livello di Curia Romana, per la Segreteria di Stato (cf. artt. 40, 45-47 cost. ap. *Pastor Bonus*). In tale contesto davvero « la garanzia più efficace contro il costituirsi di oligarchie episcopali è costituita dalla elezione a tempo determinato dei vescovi responsabili delle funzioni permanenti da parte dell'assemblea plenaria, la quale, in questo modo, si riserva la libertà di confermare o revocare la fiducia in essi »: FELICIANI G., *Comentario al can. 451*, in AA.VV., *Comentario exégetico al Código de derecho canónico*, II, Pamplona, in corso di stampa.

(78) CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Status teologico e giuridico delle conferenze episcopali*, 1° luglio 1987, in *Enchiridion Vaticanum*, 10, nn. 1844-1913, al n. 1892.

(79) Non più, quindi, il rappresentante pontificio che consulta la conferenza, ma viceversa. Una rassegna delle opinioni favorevoli e contrarie ad un « ridimensionamento dell'attività diplomatica della Chiesa » a favore delle conferenze episcopali, in CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano 1974, 100 s. e Id., *Inizio di una « era di nuovi accordi » tra la Chiesa e le comunità politiche*, in *Studi in onore di P.A. D'Avack*, I, Milano 1976, 662 s. Peraltro, le conferenze episcopali, soprattutto attraverso i loro organismi di collegamento, hanno ormai assunto posizione anche nelle materie che la diplomazia pontificia abitualmente tratta nel-

canonico particolare vincolante per le Chiese particolari interessate sarebbero in ogni caso sottoposte alla *recognitio* della Sede Apostolica; *recognitio* sufficiente ad offrire all'operato della conferenza episcopale prestigio ed autorità agli occhi dell'interlocutore, ed allo stesso tempo a garantire l'unità e la comunione nella Chiesa ⁽⁸⁰⁾.

Per concludere: sotto il profilo normativo oggetto di studio nel futuro delle conferenze episcopali, e nella promozione delle loro possibilità operative, si intravede un ampliamento delle competenze non tanto nell'ambito *intra*-ecclesiale — ove la polarizzazione delle potestà nel binomio Chiesa universale-Chiesa particolare lascia e deve lasciare ad esse uno spazio residuale, da invadere con discontinuità e disomogeneamente ⁽⁸¹⁾ — quanto nell'area delle relazioni *extra*-ecclesiali (quella dello *ius publicum ecclesiasticum externum*), in cui la dimensione territoriale nazionale, o comunque localmente delimitata in senso sovradocesano, nella quale spesso tali rapporti intercorrono, esalta le potenzialità dell'organismo episcopale, soprattutto in un momento storico come quello attuale che vede in corso un ripensamento dei tradizionali strumenti ecclesiastici di relazione con le autorità politiche.

LUIGI DEL GIUDICE

le sedi internazionali. Sul punto cfr. FELICIANI G., *Il ruolo delle conferenze episcopali nella politica internazionale della Santa Sede*, in *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990)*, a cura di Barberini G., Napoli 1992, 123-127; PETRONCELLI HÜBLER F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale. Riflessione sulle forme di presenza*, Napoli, 1989, 199 ss.

⁽⁸⁰⁾ La prospettiva esposta nel testo non si allontana poi molto da quella recepita al can. 98 del *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* promulgato da Giovanni Paolo II nel 1990, con riferimento ai rapporti tra Chiesa patriarcale e autorità civile: « *Patriarcha de consensu Synodi Episcoporum Ecclesiae patriarchalis et praevio assensu Romani Pontificis conventiones iuri a Sede Apostolica statuto non contrarias cum auctoritate civili inire potest; easdem autem conventiones Patriarcha ad effectum ducere non potest nisi obtenta Romani Pontificis approbatione* ». In dottrina non è mancato chi auspicò anche nel Codice latino l'introduzione di un analogo canone con l'assegnazione della medesima facoltà alle conferenze episcopali (OLIVERI M., *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Città del Vaticano 1982, 244, nota 44, con riferimento al can. 281 del 'motu proprio' *Cleri Sanctitatis* che costituisce la fonte del can. 98 del vigente Codice Orientale).

⁽⁸¹⁾ In quest'ambito, infatti, bisogna con senso realistico riconoscere che « nella migliore delle ipotesi la loro legislazione, riguardando singole e specifiche materie, risulterà, per così dire, frammentaria ed occasionale e non potrà in nessun caso giungere alla formulazione di un corpus organico e completo di norme di diritto particolare quale può essere richiesto dal bene della Chiesa in un determinato paese »: FELICIANI G., *Il potere normativo delle Conferenze Episcopali nella comunione ecclesiale*, cit., 92.

