



Giorgio Feliciani

(ordinario di Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)

La qualificazione canonica delle intese tra autorità ecclesiastica e autorità civili¹

SOMMARIO: 1. Premessa - I Parte. Le intese con le autorità dello Stato – 2. Le intese stipulate dal presidente della CEI con i ministri competenti per materia, previa autorizzazione della Segreteria di Stato. 3. Le intese stipulate dal presidente della CEI con il ministro della istruzione circa i programmi di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. 4. Altri accordi di carattere tecnico - II Parte. Le intese con le Regioni – 5. Intese dotate di efficacia vincolante per tutte le diocesi della regione. 6. La recognitio delle intese vincolanti. 7. Le intese prive di efficacia vincolante. 8. Obbligatorietà delle intese stipulate dalle CER per i vescovi che non ne fanno parte. 9. Conclusioni.

1 - Premessa

All’indomani della firma dell’Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense un autorevole cultore delle discipline ecclesiasticistiche così deprecava, in una conversazione privata, l’attribuzione di competenze alla Conferenza Episcopale Italiana: di questo passo si arriverà ai concordati di quartiere. Ora, alla luce della esperienza di questi ultimi decenni, c’è da chiedersi: e perché no? Tanto più che, a ben guardare, i rapporti tra rappresentanti delle istituzioni ecclesiastiche e pubblici poteri si sono sempre sviluppati a tutti i livelli, fino a quello parrocchiale come ha suggestivamente mostrato Giovanni Guareschi nei libri e nei films dedicati al paese di Brescello dove il parroco don Camillo e il sindaco comunista Peppone, oltre ad essere pervenuti a una sorta di *modus vivendi*, in più di una occasione collaborano positivamente.

È peraltro comprensibile che il riconoscimento formale del ruolo della CEI nelle relazioni con lo Stato possa avere suscitato un certo sconcerto in quanto presentava indiscutibili caratteri di novità sia per la sede in cui era avvenuto – una fonte di diritto particolare pontificio

¹ Relazione svolta in occasione del Convegno di studi “Gli accordi tra Chiesa ed Istituzioni pubbliche a livello locale” organizzato dalla Facoltà di Diritto Canonico San Pio X (Venezia, 6-7 maggio 2010), destinata alla pubblicazione nella rivista *Ephemerides Iuris Canonici*.



quale è il concordato – sia per le prevedibili conseguenze in ambito ordinamentale. Basti per il momento ricordare come ne sia derivata una rilevante valorizzazione dell'episcopato nelle relazioni con le autorità civili, anche al di là di quanto espressamente previsto dall'Accordo², come si mostrerà in seguito.

Novità che in ambito canonico hanno posto non pochi problemi di attuazione che a tutt'oggi non sembrano avere ancora trovato una soluzione organica e definitiva, come la presente relazione intende mettere in luce ai fini di una specifica valutazione.

Circa il titolo della relazione stessa va peraltro rilevato che, a rigor di termini, non è possibile proporre una qualificazione canonica delle intese dal momento che esse, per definizione, si collocano in ambito interordinamentale dove non vigono leggi ecclesiastiche ma principi di carattere generale riguardanti i negozi bilaterali, come ad esempio il doveroso rispetto dei patti sottoscritti, almeno *rebus sic stantibus*.

Peraltro il titolo si giustifica in quanto le intese pongono due problemi di natura propriamente canonica. Il primo si colloca, per così dire, a monte e concerne la legittimazione del sottoscrittore *ex parte Ecclesiae*. Il secondo si situa a valle e riguarda le modalità con cui l'intesa entra in vigore nell'ordinamento canonico qualora sia destinata a produrvi specifici effetti.

In questa prospettiva verranno qui esaminate distintamente le intese a livello nazionale e quelle concernenti le regioni civili. Non sembra né possibile né opportuno in questa sede prendere in esame altre, pur esistenti, tipologie, in quanto decisamente meno rilevanti e diffuse, e di natura molto diversa tra loro.

I Parte

Le intese con le autorità dello Stato

2 - Le intese stipulate dal presidente della CEI con i ministri competenti per materia, previa autorizzazione della Segreteria di Stato

Per quanto riguarda il livello nazionale va rilevato che a partire dal 1985 la CEI ha stipulato 15 intese con i ministri competenti nelle

² Vedi G. FELICIANI, *Effetti nell'ordinamento canonico del nuovo Concordato e della legge 222*, in AA.VV., *La grande riforma del Concordato*, a cura di G. Acquaviva, Venezia, Marsilio, 2006, pp. 83-91.



rispettive materie, sottoscritte dal presidente della CEI quale legale rappresentante della conferenza stessa. Peraltro quelle vigenti sono soltanto 9 in quanto le altre sono state sostituite da più recenti accordi. Tra tutte queste intese merita soprattutto attenzione quella del 1985 dedicata all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche³, modificata nel 1990⁴, a cui hanno fatto seguito ben 8 intese circa i programmi, di cui ci si occuperà successivamente; l'intesa del 1990 circa l'assistenza spirituale alla polizia di Stato⁵ sostituita da altra intesa nel 1999⁶; l'intesa del 1996 in tema di beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche⁷ pure sostituita nel 2005⁸; l'intesa del 2000 relativa ad archivi e biblioteche appartenenti agli stessi soggetti⁹.

La modalità di entrata in vigore nell'ordinamento canonico di tutti questi accordi non pone particolari problemi in quanto sono stati tutti promulgati con apposito decreto del presidente della CEI¹⁰ in conformità a quanto previsto dallo statuto della stessa circa l'efficacia delle delibere giuridicamente vincolanti¹¹. Qualche interrogativo si pone invece a proposito della legittimazione del presidente della CEI a sottoscrivere le intese.

In proposito i decreti di promulgazione si appellano innanzitutto all'art. 5 dello statuto della conferenza - una disposizione rimasta immutata dal 1985 ad oggi - dove al § 3 si dispone che la CEI

“per il tramite della Presidenza” e sempre “nel rispetto delle debite competenze”, “tratta con le Autorità civili le questioni che interessano le relazioni tra la Chiesa e lo Stato in Italia, anche in

³ Vedi *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, Bologna, EDB, 1986 ss, (d'ora innanzi ECEI), vol. 3, pp. 1610-1622, nn. 2924-2953.

⁴ Vedi ECEI, vol. 4, pp. 1202-1218, nn. 2375-2412.

⁵ Vedi ECEI, vol. 5, pp. 26-32, nn. 71-87.

⁶ Vedi ECEI, vol. 6, pp. 1253-1260, nn. 2329-2361.

⁷ Vedi ECEI, vol. 6, pp. 178-190, nn. 331-359.

⁸ Vedi ECEI, vol. 7, pp. 1107-1116, nn. 1917-1948.

⁹ Vedi ECEI, vol. 6, pp. 1419-1441, nn. 2655-2718.

¹⁰ Per i testi dei decreti vedi ECEI ai luoghi citati nella nota immediatamente precedente.

¹¹ Riguardo ad esse lo statuto vigente, approvato nel 2000, dispone che esse abbiano efficacia “dopo che, avuta la *recognitio* della Sede Apostolica, sono state promulgate con decreto del Presidente della Conferenza Episcopale” (art. 16 § 3, in **CESEN**, *Delibere e decreti della Conferenza Episcopale Italiana*, a cura dell'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici della CEI, Milano, Giuffré, 2006, p. 13). Analogamente tutti gli statuti in vigore al momento della sottoscrizione delle diverse intese.



vista della stipulazione di intese che si rendessero opportune su determinate materie”¹².

In secondo luogo gli stessi decreti danno atto dell’autorizzazione ricevuta dalla Segreteria di Stato¹³.

Il richiamo alla disposizione statutaria è senz’altro del tutto pertinente, ma, di per sé, non appare sufficiente a legittimare il presidente non solo a condurre le trattative, ma a sancirne autonomamente gli esiti, sottoscrivendo l’intesa che li recepisce. Desta quindi sorpresa che per lungo tempo i decreti di promulgazione non accennino minimamente ad approvazioni o consultazioni di altri organi della CEI. Solo a partire dal 1999, in coerenza con le modifiche statutarie introdotte l’anno precedente¹⁴, si dà atto della consultazione del consiglio permanente¹⁵.

Quanto all’”autorizzazione” ricevuta, va rilevato che le relative lettere¹⁶, tutte firmate dal cardinale Segretario di Stato, adottano una terminologia tutt’altro che costante. Alcune si limitano a dire che si può “procedere alla firma del testo”¹⁷, altre concedono l’”autorizzazione”¹⁸,

¹² **CESEN**, *Delibere e decreti*, cit., p. 8. Per lo statuto approvato del 1985 vedi ECEI, vol. 3, p. 1332, n. 2309.

¹³ Con la sola eccezione del decreto del 1999 riguardante la seconda intesa sull’assistenza spirituale alla polizia, dove, a causa di una evidente svista, l’autorizzazione non viene menzionata, nonostante fosse stata debitamente concessa, vedi ECEI, vol. 6, p. 1254, in nota.

¹⁴ Lo statuto approvato nel 1998, non pubblicato in ECEI (vedi vol. 6, pp. 782-784, nn. 1391-1392), e consultato sul *Notiziario della CEI*, 1998, pp. 273-301, annovera tra le competenze del Consiglio Episcopale Permanente anche quella di “esprimere” “pareri e suggerimenti in ordine agli schemi di intese da stipulare tra l’Autorità ecclesiastica e il Governo italiano” (art. 23, lett. q). La norma è rimasta invariata nello statuto vigente, dove però compare alla lettera r del medesimo articolo (**CESEN**, *Delibere e decreti*, cit., p. 16).

¹⁵ Secondo una prassi tutt’altro che omogenea. Infatti il decreto relativo all’intesa del 1999 sulla assistenza spirituale alla polizia precisa che la consultazione ha avuto esito positivo, mentre, l’anno dopo, il decreto concernente l’intesa circa archivi e biblioteche la ignora totalmente. La consultazione è poi nuovamente menzionata dal decreto del 2005 riguardante la seconda intesa in tema di beni culturali, ma senza specificarne il risultato.

¹⁶ Consultate presso l’Archivio della CEI.

¹⁷ Lettera del Prefetto del Consiglio per gli affari pubblici Agostino Casaroli al Presidente della CEI Ugo Poletti, 7 dicembre 1985, prot. n. 8494/85. Questa è l’unica lettera stilata su carta intestata al Consiglio degli Affari pubblici e firmata dal Prefetto dello stesso. Tutte le altre, in seguito alle riforme introdotte nel 1985 dalla costituzione apostolica “Pastor bonus” che non menziona più tale organismo, utilizzano la carta della Segreteria di Stato e sono sottoscritte dal Segretario di Stato.

¹⁸ Vedi ad es. la lettera del Cardinale Segretario di Stato Agostino Casaroli al Presidente della CEI Ugo Poletti, 10 giugno 1990, prot. n. 4026/90/RS.



altre ancora comunicano l’”assenso” alla bozza, unitamente all’”autorizzazione” a sottoscrivere l’Intesa¹⁹. Dalle formule adottate si può dedurre che non si tratti in alcun modo della attribuzione di una facoltà, ma solo del controllo gerarchico sull’esercizio di un potere di cui il presidente della CEI è già titolare. Una conclusione suffragata dalla constatazione che quando il contenuto della Intesa esiga la concessione di specifiche facoltà queste vengono espressamente attribuite, come è avvenuto per quelle norme della seconda intesa in materia di beni culturali che incidono sulla autonomia diocesana²⁰. Nello stesso senso va ricordato che i presidenti della CEI, nei vari decreti di promulgazione, mostrano di considerare la autorizzazione ricevuta del tutto equivalente alla *recognitio*, dal momento che si riferiscono espressamente alla norma statutaria che la esige per la promulgazione delle delibere giuridicamente vincolanti²¹. Ora, come noto, tale provvedimento

“è condizione imprescindibile per la promulgazione di leggi o la pubblicazione di documenti da parte delle conferenze episcopali, che restano, però, anche per la loro forza vincolante, dell’autorità che li emana”²².

Alla luce di queste considerazioni si può affermare che, a giudizio della Santa Sede e degli stessi interessati, i presidenti della CEI sono di per sé abilitati a sottoscrivere le intese.

Il problema che si pone è che dalle fonti pubblicate non risulta del tutto chiaro il titolo di tale abilitazione. Non si intende qui mettere in dubbio la validità della sottoscrizione delle intese da parte dei presidenti della CEI, dal momento che essa risulta comunque assicurata dall’autorizzazione della Santa Sede. Né tanto meno si vuole imputare agli stessi presidenti un comportamento di carattere autocratico, quasi non abbiano tenuto minimamente conto delle prerogative degli altri organi della CEI. In realtà non si può ragionevolmente supporre che essi non abbiano in nessun modo informato o consultato previamente i confratelli. E, in ogni caso, l’art. 5 dello statuto attribuisce il ricordato compito circa le intese non alla persona del presidente, ma alla

¹⁹ Vedi, ad es., lettera del Cardinale Segretario di Stato Angelo Sodano al Presidente della CEI Camillo Ruini, 2 luglio 1999, prot. n. 5449/99/RS.

²⁰ Vedi lettera del Cardinale Segretario di Stato Angelo Sodano al Presidente della CEI Camillo Ruini, 18 novembre 2004, prot. n. 7458/04/RS.

²¹ Vedi *supra*, nota 10.

²² PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Responsum “La recognitio nei documenti della Santa Sede”*, 28 aprile 2006, in *Communicationes*, 38 (2006), p. 16.



presidenza che è, sempre ai sensi dello statuto, organo collegiale composto dal presidente stesso, da tre vicepresidenti e dal segretario generale. Di conseguenza il presidente dovrebbe comunque agire di intesa con i componenti di tale organo, anche, se con norma non perfettamente coordinata, lo statuto attribuisce a lui personalmente il compito di "tenere le relazioni tra la Conferenza e le Autorità civili nazionali"²³.

Si può invece supporre che nel 1985 l'urgenza di pervenire all'intesa circa l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche - segnalata dal Cardinale Segretario di Stato Casaroli al Presidente del Consiglio Craxi lo stesso giorno dello scambio degli strumenti di ratifica dell'Accordo concordatario²⁴ - abbia indotto la Santa Sede a prevedere o comunque consentire quella massima semplificazione delle procedure *ex parte Ecclesiae*, che si è poi perpetuata del tutto immutata fino al 1998 quando, come già ricordato, ci si rese conto che era opportuno prevedere formalmente almeno una qualche forma di consultazione, sia pure limitatamente al consiglio permanente.

Ora, dopo quasi tre decenni di esperienza, la questione della legittimazione dei presidenti a firmare le intese quali rappresentanti della CEI meriterebbe, oltre all'adozione di procedure costanti e uniformi anche nelle formule utilizzate, un chiarimento a livello normativo, che richiederebbe comunque un intervento formale della Santa Sede o la pubblicazione dello stesso qualora già avvenuto. Non sarebbe infatti sufficiente un'attribuzione di poteri da parte dell'assemblea generale dal momento che questa non può delegare ad altri organi il potere di assumere deliberazioni giuridicamente vincolanti²⁵. Non ci si potrebbe dunque appellare alla disposizione del Regolamento della CEI, approvata dalla assemblea generale nel 1999 e confermata nel 2000, che attribuisce alla presidenza il compito di "definire" le intese con il governo italiano²⁶ (art. 4). Una disposizione criticabile anche sotto altri profili in quanto non si vede come una norma di natura regolamentare, non soggetta a *recognitio*, possa

²³ Vedi art. 25 e 27, lett. c, dello statuto vigente che ripetono fedelmente quanto già stabilito nel 1977.

²⁴ Vedi lettera del 3 giugno 1985, prot. n. 4000/85, in ECEI, vol. 3, pp. 1717-1718, nn. 3207-3209.

²⁵ Vedi i responsi della Pontificia Commissione per l'interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II del 10 giugno 1966 e del 21 dicembre 1979, in *Acta Apostolicae Sedis*, rispettivamente 60 (1968), p. 361 e 72 (1980), p. 106.

²⁶ Sia pure, come ricordato, "tenendo presenti i pareri e i suggerimenti espressi dal Consiglio Episcopale Permanente" (art. 4), in **CESEN**, *Delibere e decreti*, cit., p. 30.



aggravare le previsioni statutarie fino a incidere sulle prerogative dell'assemblea generale.

3 - Le intese stipulate dal presidente della CEI con il ministro della istruzione circa i programmi di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche

La rilevata mancanza di chiarezza risulta ancor più singolare se si considera che per le intese riguardanti l'insegnamento della religione cattolica²⁷, di rango decisamente inferiore a quelle finora prese in esame, la procedura risulta definita in modo talmente preciso da non lasciare alcun dubbio circa la legittimazione del presidente. Infatti una delibera dell'assemblea generale, debitamente *recognita* dalla Santa Sede e promulgata il 5 settembre 1986²⁸, attribuisce senz'altro alla presidenza il compito di definire i programmi in questione, ma al tempo stesso la impegna, non solo ad avvalersi della "collaborazione delle competenti commissioni episcopali", ma anche ad informare delle trattative l'assemblea generale e il consiglio permanente, accogliendone gli "indirizzi".

Può invece sorprendere il fatto che per queste intese non figurino né una specifica autorizzazione della Santa Sede né un atto che ne assicuri l'entrata in vigore nell'ordinamento canonico. In proposito va però tenuto presente che si tratta di accordi di natura eminentemente tecnica, concernenti l'attuazione di intese di carattere più generale, che non sono destinati a produrre specifici effetti nel diritto della Chiesa, ma solo a costituire il presupposto di un atto amministrativo dell'autorità italiana che assume la veste di decreto emanato dal presidente della Repubblica su proposta del ministro competente²⁹.

4 - Altri accordi di carattere tecnico

²⁷ Si tratta precisamente dell'intesa del 1986 per le scuole materne (*ECEI*, vol. 4, pp. 105-109, nn. 225-231) sostituita nel 2003 (*ivi*, vol. 7, pp. 665-667, nn. 1161-1162); dell'intesa del 1987 per le scuole elementari (*ivi*, vol. 4, pp. 384-393, nn. 718-742) sostituita nel 2003 (*ivi*, vol. 7, pp. 668-671, nn. 1163-1166); dell'intesa del 1987 per la scuola media (*ivi*, vol. 4, pp. 419-425, nn. 796-824) sostituita nel 2004 (*ivi*, vol. 7, pp. 814-817, nn. 1401-1403); dell'intesa del 1987 per la scuola secondaria superiore (*ivi*, vol. 4, pp. 425-431, nn. 825-843) sostituita nel 2005 (*ivi*, vol. 7, pp. 1494-1504, nn. 2738-2745).

²⁸ In *ECEI*, vol. 4, pp. 160-161, n. 312.

²⁹ Per il testo di tali decreti vedi **CESEN**, *La Chiesa Cattolica in Italia. Normativa pattizia*, a cura I. Bolgiani, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 205-235



A partire dal 2002 la CEI è pervenuta a specifici accordi e convenzioni per l'attuazione delle intese in materia di beni culturali e biblioteche. A differenza di tutte le intese sopra esaminate essi non sono sottoscritti dal ministro e dal presidente della CEI, ma dai responsabili degli organi del ministero e, su autorizzazione del presidente, dai direttori degli uffici della CEI competenti *ratione materiae*³⁰. Solo il primo di questi accordi è stato firmato personalmente dal presidente della CEI con una evidente incongruenza di carattere protocollare³¹.

Data la loro natura squisitamente tecnica, evidenziata sia dai contenuti sia dalla qualifica dei sottoscrittori, questi accordi non presentano problemi meritevoli di attenzione in questa sede.

II Parte Le intese con le Regioni

5 - Intese dotate di efficacia vincolante per tutte le diocesi della regione

Come già osservato, la rilevante valorizzazione dell'episcopato italiano nelle relazioni con le autorità civili operata dagli Accordi del 1984 non ha mancato di incidere anche ad altri livelli, aprendo nuove prospettive all'azione delle conferenze episcopali regionali.

Questi istituti potevano già vantare una esperienza quasi secolare, costantemente incoraggiata e attentamente seguita dai pontefici. La loro origine, infatti, risale a Leone XIII che, nel 1889, con la istruzione "Alcuni Arcivescovi" della Congregazione dei vescovi e

³⁰ Vedi Accordo tra il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali e l'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI relativo alle procedure informatizzate utilizzate dagli enti ecclesiastici per la richiesta di verifica dell'interesse culturale dei beni immobili, 8 marzo 2005, in ECEI, vol. 7, pp. 1136-1139, nn. 1990-1999; Accordo tra il Dipartimento per i Beni Archivistici e Librari - Direzione Generale per i Beni Librari e gli Istituti Culturali – Istituto Centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche del Ministero per i beni e le attività culturali e l'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI in materia di descrizione bibliografica e trattamento delle raccolte appartenenti alle biblioteche ecclesiastiche, 5 dicembre 2006, in Notiziario della CEI, 2006, pp. 457-463, ora in CESEN, *La Chiesa Cattolica*, cit., pp. 246-252; Convenzione tra la Direzione Generale per i Beni Librari e gli Istituti Culturali e il diritto d'autore - Istituto Centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche del Ministero per i beni e le attività culturali e l'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI, 29 luglio 2008, in Notiziario della CEI, 2008, pp. 93-96 ora in CESEN, *La Chiesa Cattolica*, cit., pp. 253-256.

³¹ Vedi Convenzione tra l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione e la CEI, 8 aprile 2002, in ECEI, vol. 7, pp. 265-270, nn. 424-433.



regolari, ripartiva la penisola - unificata da circa un trentennio - in regioni, prescrivendo agli ordinari di ciascuna di esse di riunirsi almeno una volta all'anno per discutere i problemi di interesse comune secondo una procedura opportunamente specificata.

Peraltro questi incontri erano sprovvisti di poteri normativi, godevano di autonomia molto limitata e avevano funzioni di natura, per così dire, essenzialmente pastorale, come ancora nel 1985 risultava dallo statuto della CEI. Le conferenze regionali vi venivano, infatti, definite come istituti organicamente collegati con la stessa CEI, costituiti "per promuovere un'azione pastorale comune tra le Chiese particolari di una medesima regione ecclesiastica e per favorire i mutui rapporti tra i vescovi". Non si mancava però di raccomandare, riecheggiando l'art. 1 dell'Accordo concordatario, i loro

"rapporti con le autorità civili e con le realtà culturali, sociali e politiche delle regioni civili, al fine di contribuire, in spirito di sincera collaborazione, alla promozione umana delle popolazioni delle regioni stesse" (art. 49)³².

Le conferenze regionali italiane trovano poi la loro attuale configurazione canonica in una serie di decreti con cui, il 4 novembre 1994, la Congregazione per i vescovi attribuisce alle regioni ecclesiastiche italiane la personalità giuridica canonica pubblica, provvedendo anche ad approvare lo statuto di ognuna di esse³³.

In linea di massima tutte queste fonti si attengono a un unico schema che in larga misura rispecchia quanto già previsto dallo statuto della CEI allora vigente. In particolare si continua ad esigere per le deliberazioni il consenso dei due terzi dei membri della conferenza, analogamente a quanto stabilito per le decisioni giuridicamente vincolanti delle conferenze c.d. "nazionali" (can. 455 § 2 c.i.c.). Per quanto poi specificamente concerne i "rapporti con le autorità civili e con le realtà sociali, culturali e politiche", si aggiunge solo la precisazione che essi avvengono "per il tramite del Presidente o dei suoi delegati" (art. 4).

Va però evidenziata una innovazione di grande rilevanza: là dove alla regione ecclesiastica corrisponde una sola regione civile, i rispettivi decreti riconoscono alle

³² ECEI, vol. 3, rispettivamente pp. 1346-1347, nn. 2351 e 2353.

³³ Archivio della Congregazione per i vescovi, prot. 1030/92-1037/92 e 25/93-32/93. Per il testo originale latino dei decreti, ma privo degli statuti allegati agli stessi, vedi **CONGREGATIO PRO EPISCOPIS**, *Decreta quibus unaquaeque regio ecclesiastica Italiae in personam iuridicam canonice erigitur*, in *Acta Apostolicae Sedis*, 87 (1995), pp. 369-391.



“deliberazioni che approvano eventuali accordi o intese con la Regione civile (...) o con i suoi organi (...) efficacia vincolante per tutte le diocesi, a condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede”³⁴.

Si avverta che, in precedenza, questi accordi - al pari delle altre deliberazioni della conferenza regionale - entravano in vigore nelle singole diocesi “solo se promulgate dal rispettivo Vescovo”³⁵. Di conseguenza l’opposizione anche di un solo vescovo diocesano era sufficiente a impedire qualunque accordo che interessasse l’intera regione.

Nonostante queste difficoltà vari episcopati regionali erano pervenuti a diverse intese, ma proprio l’evidente utilità e importanza di queste prime esperienze deve aver convinto le autorità ecclesiastiche della opportunità di agevolarle, rinunciando ad esigere l’approvazione unanime dei vescovi diocesani interessati. E si è quindi attribuito alle conferenze regionali, limitatamente a questo campo d’azione, un vero e proprio potere legislativo del tutto simile a quello di cui godono, in ambiti ben più vasti, le conferenze “nazionali” e i concili particolari. Una innovazione quanto mai rilevante sotto il profilo canonistico in quanto comporta una ulteriore limitazione dell’autonomia diocesana.

Peraltro l’innovazione, come meglio si mostrerà in seguito, riguarda soltanto le regioni ecclesiastiche a cui corrisponde una sola regione civile, come avviene in Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria.

6 - La *recognitio* delle intese vincolanti

Peraltro, perché le intese assumano efficacia vincolante è necessario che “abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede”. Una disposizione assolutamente ovvia, se si considera che essa è prevista dal Codice per tutte le decisioni di natura legislativa assunte da assemblee episcopali di carattere locale (concili particolari e conferenze c.d. “nazionali”).

³⁴ Vedi l’art. 5, ultimo comma degli statuti delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria.

³⁵ Vedi in *ECEI*, vol. 3, p. 1348, n. 2359, l’art. 55 § 3 dello statuto della C.E.I. allora vigente, ripreso in tutti gli statuti approvati nel 1994 dall’art. 5, terzo comma, riguardante le deliberazioni in genere.



Peraltro la sua concreta attuazione ha suscitato non pochi problemi sì che la Santa Sede ha ritenuto di dover intervenire per impartire direttive in materia, dapprima, nel 2002, con una circolare della Nunziatura apostolica in Italia³⁶, inviata per incarico della Congregazione per i vescovi, e poi, nel 2008, con una lettera della stessa Congregazione³⁷.

La questione più rilevante riguardava la precisa individuazione degli accordi soggetti a *recognitio*. In proposito la Nunziatura si limita a ripetere quanto già stabilito nei decreti, mentre la Congregazione apporta importanti precisazioni. Introduce, infatti, una distinzione tra "accordi o intese di rango normativo" e pattuizioni di natura diversa, come gli accordi "tecnici", nonché quelli "applicativi di intese o accordi stipulati a livello nazionale" o che si limitano a determinare "finanziamenti, contributi, ed erogazioni per attività pastorali, sociali ed educative". E, su questa base, la stessa Congregazione ritiene necessaria la *recognitio* solo per gli accordi di rango normativo, come pure per "ogni accordo che possa limitare o condizionare le legittime competenze dei Vescovi diocesani".

Queste disposizioni, non prive di novità, meritano senz'altro apprezzamento per la delimitazione del campo di applicazione della *recognitio*, ma la propongono in termini non del tutto chiari. Una carenza di cui si rende conto la stessa Congregazione, chiedendo di essere consultata "nei casi in cui permanga il dubbio se un accordo deve ottenere la *recognitio* o meno".

Non mancavano, poi, problemi di natura più specifica riguardanti i tempi e le modalità con cui doveva essere richiesto il provvedimento in questione. Al riguardo la Nunziatura avvertiva che la Santa Sede

"in alcuni casi ha provato un certo disagio nel dover esaminare testi già concordati tra le Parti, senza avere la piena libertà di poter suggerire modifiche o proporre cambiamenti, perché consapevole della problematicità che avrebbe comportato chiedere variazioni di testi già ufficialmente pattuiti".

Un inconveniente che rendeva "meno agevole" il compito della Santa Sede e, in particolare, non consentiva di "favorire l'omogeneità tra gli accordi delle varie Conferenze Episcopali" e di assicurarne "la conformità (...) con lo spirito, la terminologia e la normativa

³⁶ Il nunzio Paolo Romeo ai presidenti delle conferenze episcopali regionali, 28 maggio 2002, Prot. N. 1166/02.

³⁷ Il prefetto cardinale Giovanni Battista Re ai presidenti delle conferenze episcopali regionali, 26 maggio 2008, Prot. N. 291/02.



dell'Accordo" concordatario. Di conseguenza si chiedeva che "tramite la rappresentanza pontificia" fosse inviata alla Congregazione

«la bozza del progetto di accordo, una volta che venga steso un primo testo, per favorirne lo studio e, venuto il momento, permettere una rapida evasione della "*Recognitio*" del testo definitivo».

Analogamente nel 2008 la Congregazione dispone che la relativa richiesta

"deve essere inoltrata prima del perfezionamento del testo dell'accordo e prima che venga fissata una data per la firma del medesimo, in modo che la Congregazione possa esaminare il progetto con l'apporto della Segreteria di Stato e con gli altri Dicasteri, competenti in materia".

Se ne può dedurre che il termine *recognitio* è qui utilizzato in modo decisamente improprio. Infatti, come ricordato, questo provvedimento concerne un atto precisamente definito, assunto dall'autorità competente, e sottoposto all'esame della Santa Sede per poter essere promulgato o pubblicato. Invece, nel caso in esame, viene inviato un testo non ancora perfezionato. A ben guardare si è in presenza di una informazione sull'andamento delle trattative al fine di consentire alla Santa Sede di condizionarne, se necessario, l'ulteriore svolgimento.

A parte gli interrogativi che un procedimento di questo genere può suscitare sotto il duplice profilo del rispetto della legittima autonomia della conferenza e dell'opportunità del coinvolgimento, sia pure indiretto, della Santa Sede in trattative su questioni di carattere locale, è evidente che più che di *recognitio* in senso proprio si tratta di un provvedimento simile alla "autorizzazione" concessa dalla Segreteria di Stato alle intese stipulate dal presidente della CEI con i Ministri competenti. Simile, ma non del tutto identico, in quanto, come si è visto, quest'ultimo provvedimento riguarda bozze precisamente definite ed approvate.

Per completezza va anche ricordata l'avvertenza della Congregazione circa l'opportunità che

"prima di chiedere la *recognitio* alla Santa Sede si consultino i competenti uffici della Segreteria Generale della CEI su singoli punti dell'intesa ed, eventualmente sull'intero progetto".

Una indicazione che non presta il fianco a rilevanti critiche, essendo formulata in termini discreti e non cogenti.



7 - Le intese prive di efficacia vincolante

L'esigenza di assicurare una adeguata rappresentanza istituzionale della comunità ecclesiale a livello regionale deve misurarsi con una seria difficoltà. Nonostante i molteplici e incisivi interventi della Santa Sede, effettuati soprattutto nel periodo che va dalla conclusione del Concilio agli anni settanta³⁸, sussistono ancora rilevanti differenze tra regioni ecclesiastiche e regioni civili³⁹. Gli inconvenienti più gravi derivano dal fatto che in alcune di queste ultime il numero delle diocesi, e quindi dei vescovi, non è stato considerato sufficiente a giustificare l'istituzione della relativa conferenza. Così l'Abruzzo e il Molise sono stati riuniti in un'unica regione ecclesiastica, lo stesso è avvenuto per il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, mentre la diocesi di Aosta è stata senz'altro incorporata nella regione Piemonte⁴⁰.

Ne consegue che in tutte queste regioni i vescovi non potranno collegialmente assumere decisioni giuridicamente vincolanti circa le intese con le pubbliche autorità, dal momento che, come ricordato, questa facoltà è prevista esclusivamente per le regioni ecclesiastiche corrispondenti a una sola regione civile.

Questa limitazione, ovviamente, non comporta alcun inconveniente in Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, dove il vescovo preposto all'unica diocesi avente sede in ciascuna di esse, potrà senz'altro procedere, nell'esercizio della sua *potestas ordinaria*⁴¹, a tutti gli accordi che riterrà opportuni.

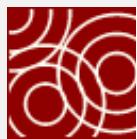
Questioni non indifferenti si pongono, invece, per le altre regioni civili indicate. Da un lato per addivenire a una intesa è ancora necessario il consenso di tutti i vescovi delle diocesi direttamente interessate, con il risultato che anche un solo voto contrario varrà a impedire qualunque accordo a livello regionale. E, dall'altro, si pone il problema della identificazione del soggetto stipulante *ex parte Ecclesiae*.

³⁸ Vedi G. FELICIANI, *Il riordinamento delle diocesi in Italia da Pio XI a Giovanni Paolo II*, in AA.VV., *Storia della Chiesa in Europa tra ordinamento politico-amministrativo e strutture ecclesiastiche*, a cura di L. Vaccaro, Brescia, Morcelliana, 2005, pp. 290-293.

³⁹ Per più dettagliate notizie vedi CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Atlante delle diocesi d'Italia*, Novara-Roma, Istituto Geografico De Agostini – Fondazione di religione Santi Francesco d'Assisi e Caterina da Siena, 2000.

⁴⁰ Per la distribuzione delle diocesi nelle varie regioni ecclesiastiche, vedi *Annuario Pontificio*, 2010.

⁴¹ Vedi can. 381 § 1 c.i.c.



Nella maggior parte dei casi l'intesa è sottoscritta dal presidente della conferenza regionale, ma non si vede a che titolo e con che procedura quest'ultima possa intervenire su materie che riguardano solo una parte dei suoi membri. Del resto se si volesse sostenere che la conferenza ha competenza, sia pure senza poteri giuridici, a giungere ad accordi con tutte le regioni civili comprese nel suo territorio si arriverebbe all'assurdo di negare le prerogative degli ordinari di quelle diocesi che comprendono una intera regione civile, come avviene, ad es., in Valle d'Aosta.

Talvolta le intese sono state stipulate dal metropolita a nome della provincia ecclesiastica, ma anche questa soluzione non appare accettabile. Infatti, secondo il diritto universale della Chiesa, le province potrebbero senz'altro assumere deliberazioni in materia, anche con efficacia vincolante, ma solo in quei concili provinciali⁴² che in Italia sono stati quasi dovunque soppiantati dai concili regionali⁴³, peraltro celebrati rarissimamente.

A nessuna critica prestano invece il fianco due soluzioni che sono state occasionalmente adottate nella regione ecclesiastica triveneta. La prima consiste nel far sottoscrivere l'intesa da tutti i vescovi interessati, ed è stata utilizzata dai vescovi del Friuli-Venezia Giulia nel 2001⁴⁴. La seconda, privilegiata dall'intesa veneta di quest'anno, prevede la firma di un solo vescovo che agisce in nome proprio e per delega conferitagli da ciascuno dei confratelli chiamati in causa⁴⁵.

In ambedue le soluzioni non si tratta di atti collegiali ma di atti congiunti nei quali ogni singolo vescovo diocesano agisce nell'ambito della propria *potestas ordinaria*, non diversamente da quanto fanno i vescovi di Trento e Bolzano quando stipulano intese con le rispettive province autonome nonché quello di Aosta quando si accorda con la regione a statuto speciale della Valle.

Non si può tuttavia ignorare che la Congregazione per i Vescovi ha esteso all'Abruzzo-Molise, al Piemonte e al Triveneto l'obbligo della

⁴² Vedi can. 442 e 445 c.i.c., cfr. **CEI**, *Istruzione in materia amministrativa*, 1° settembre 2005, n. 5, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 2005, p. 332.

⁴³ Vedi **SACRA CONGREGATIO CONCISTORALIS**, *Decretum pro celebratione conciliorum et appellationibus in regionibus Italiae*, 15 febbraio 1919, in *Acta Apostolicae Sedis*, 11 (1919), pp. 72-74.

⁴⁴ *Protocollo d'intesa tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e i Vescovi del Friuli-Venezia Giulia per il servizio di assistenza religiosa cattolica presso le strutture socio-sanitarie della Regione*, 9 ottobre 2001, in *La Chiesa Cattolica*, cit., pp. 273-279.

⁴⁵ Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto 24 novembre 2009, n. 3583: *Protocollo di Intesa tra la Regione del Veneto e le Diocesi della Provincia Ecclesiastica Veneta per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica negli enti assistenziali pubblici e privati accreditati* (<http://www.olir.it/documenti/?documento=5230>).



recognitio previsto per gli accordi approvati nelle Regioni ecclesiastiche a cui corrisponde un'unica regione civile. Una disposizione discutibile ma che non può comunque riguardare i casi in cui, come nelle ultime soluzioni prospettate, l'intesa non sia stipulata dalla regione ecclesiastica o dalla relativa conferenza, ma da un gruppo di vescovi che, con azione congiunta, agiscono *uti singuli*.

8 - Obbligatorietà delle intese stipulate dalle CER per i vescovi che non ne fanno parte

In ogni caso i problemi derivanti dalla difformità delle circoscrizioni non riguardano solo le regioni ecclesiastiche che abbracciano più regioni civili, ma anche quelle che non arrivano a comprendere l'intero territorio della relativa regione civile, che, quindi, in una sua parte più o meno rilevante risulta dipendere da un vescovo avente sede in un'altra regione civile e, quindi, appartenente ad altra conferenza regionale.

C'è dunque da chiedersi se e a che titolo quest'ultimo possa essere obbligato a rispettare una intesa dotata di efficacia giuridica vincolante approvata da una conferenza regionale di cui non fa parte.

La Congregazione dei Vescovi si era resa conto del problema e nei decreti del 1994 relativi alle regioni ecclesiastiche Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria, aveva senz'altro attribuito alle *pactiones* con la regione civile, debitamente adottate dalla conferenza episcopale e *recognitae* dalla Santa Sede, la forza di obbligare anche gli ordinari membri di altra conferenza, per la porzione del territorio della loro diocesi rientrante nei confini della regione civile controparte negli accordi. Si esigeva solo che questi fossero interpellati prima della sottoscrizione: "*Qui Ordinarii, tamen, antequam aliqua pactio conficiatur, audiendi sunt*"⁴⁶.

La questione sembrava, quindi, definitivamente risolta, ma, otto anni dopo, la Nunziatura apostolica in Italia, nella ricordata circolare, così disponeva:

"qualora nella Regione ecclesiastica che stipula l'Intesa vi fossero parti del territorio di una circoscrizione ecclesiastica la cui sede si trovi in una Regione civile diversa, il Presidente della Conferenza Episcopale Regionale dovrà chiedere il consenso a quel Vescovo, affinché l'intesa abbia effetto nella parte del territorio appartenente alla Regione che stipula l'Intesa".

⁴⁶ Così il testo originale latino dei decreti in questione.



Dal momento che nell’ambito di una regione ecclesiastica non possono esservi territori di diocesi diverse da quelle che ne fanno parte, vi è un evidente *error calami*, a cui poneva rimedio la Istruzione in materia amministrativa emanata dalla CEI nel 2005, dove si avverte circa le intese che occorre anche “il consenso dei Vescovi, non appartenenti alla Conferenza, che hanno giurisdizione su una porzione di territorio nella regione civile interessata all’accordo”⁴⁷.

Un mutamento veramente singolare sia nella sostanza sia nella forma. All’obbligo di una semplice consultazione si sostituiva la necessità di ottenere il consenso. Inoltre si modificavano significativamente decreti pubblicati sugli *Acta Apostolicae Sedis*, dandone notizia in una circolare indirizzata a pochi prelati, senza alcuna indicazione di fonte e di motivazioni. E non era nemmeno del tutto chiaro il valore giuridico di quest’ultimo documento dal momento che esso non recava alcuna qualifica di natura giuridica e si limitava a fare “sommessamente presente” l’innovazione in questione.

Ma la vicenda era destinata a ulteriori sviluppi. Infatti nel 2008 la Congregazione per i vescovi nella lettera sopra menzionata, ordinava che

“Se nella Regione ecclesiastica che stipula l’intesa vi fossero parti del territorio di una diocesi la cui sede si trovi in una Regione civile diversa, il Presidente della Conferenza Episcopale Regionale dovrà chiedere il parere previo (non più il consenso come era stato precedentemente comunicato) al Vescovo interessato, affinché l’accordo abbia efficacia nel territorio soggetto alla sua giurisdizione. Il voto del Vescovo in questione dovrà essere allegato alla documentazione da inviare alla Santa Sede”

ai fini della *recognitio*.

Si ritornava dunque alle prescrizioni dei decreti del 1994.

Questi repentini cambiamenti e successivi ripensamenti non devono sorprendere dal momento che la questione è tanto complessa che nessuna delle due soluzioni adottate può considerarsi pienamente soddisfacente.

Infatti quella utilizzata dai decreti del 1994 e confermata dalle ultime disposizioni della Congregazione è difficilmente giustificabile sul piano dei principi in quanto finisce con il sottoporre un vescovo diocesano alle decisioni di un’assemblea episcopale a cui non ha il diritto di partecipare. A parte ogni considerazione di natura ecclesiologica, non sono noti altri casi di questo genere. Si comprende

⁴⁷ **CEI**, *Istruzione in materia amministrativa*, cit., n. 5, p. 332.



dunque perché la Santa Sede esiga di conoscere il parere del vescovo in questione, al fine di valutarne le ragioni, e, se del caso, rifiutare la concessione della *recognitio*.

D'altra parte, la soluzione prospettata dalla nunziatura comporta che la posizione contraria di un solo vescovo, per di più estraneo alla regione ecclesiastica, vale a impedire la stipulazione di accordi approvati da tutti i vescovi della regione stessa. Si potrebbe obiettare che, in realtà, il suo consenso non è necessario per addivenire alle intese, ma solo perché queste abbiano vigore nel territorio soggetto alla sua autorità. Ma non ci si può nascondere che la regione civile potrebbe rivelarsi indisponibile a una intesa che preveda, per così dire, "zone franchi", mentre gli stessi ordinari della regione dovrebbero riflettere attentamente prima di procedere, per non fare emergere un dissenso nel corpo episcopale che non mancherebbe di suscitare scalpore e polemiche. Del resto la stessa CEI, omettendo di precisare nella propria istruzione che il consenso del vescovo, per così dire, estraneo è necessario solo perché l'intesa possa avere vigore nella sua diocesi, mostra di ritenere del tutto improbabile che in caso di rifiuto da parte dello stesso, si possa concludere l'accordo.

La via maestra per risolvere il complesso problema sarebbe, ma solo teoricamente, una piena omologazione dei confini regionali, ecclesiastici e civili. Una riforma che incontrerebbe tali difficoltà da non farla ritenere attuabile almeno in un prossimo futuro.

Meriterebbe, invece, una attenta valutazione l'ipotesi di prevedere la partecipazione di pieno diritto di tutti i vescovi dotati di giurisdizione sui territori compresi da una determinata regione civile alle assemblee dedicate alla discussione e alla approvazione di intese con la regione stessa.

Una soluzione va comunque trovata, tanto più che l'incremento delle competenze regionali determinato dalle riforme costituzionali, già attuate o prevedibili, comporterà necessariamente una moltiplicazione degli ambiti che possono richiedere fattiva collaborazione e specifiche intese tra autorità civili ed ecclesiastiche.

9 - Conclusioni

Alla luce di quanto sopra esposto risulta evidente che sia le intese stipulate a livello nazionale sia, in misura ancora maggiore, quelle a carattere regionale presentano problemi di diversa natura che esigono ulteriori riflessioni ed interventi diretti a una precisa definizione delle procedure. Sotto questo profilo sarebbe certamente utile, per quanto



possibile, una certa omogeneizzazione sia nell'ambito di ciascun livello sia tra diversi livelli. A titolo di esempio si può osservare che, mentre le intese della CEI entrano in vigore nell'ordinamento canonico mediante specifici decreti di promulgazione, le intese regionali non solo non danno luogo ad analoghi provvedimenti canonici, ma per lo più prevedono che l'entrata in vigore avvenga senz'altro con la sottoscrizione, senza nemmeno esigere la pubblicazione. E si potrebbe anche ricordare la mancanza di uniformità, oltre che di proprietà nell'impiego di termini come autorizzazione e *recognitio*.

In ogni caso occorrerà procedere con molta cautela in modo che gli interventi di carattere normativo che si rendessero necessari rispettino e valorizzino le legittime autonomie della CEI, degli episcopati regionali e dei singoli vescovi diocesani.