

IL RUOLO DELLA CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA NELL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DEL 1984

di GIORGIO FELICIANI

Tra gli aspetti più originali e innovativi dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense va indubbiamente annoverata la valorizzazione della Conferenza Episcopale Italiana (C.E.I.), quale nuovo protagonista delle relazioni della Chiesa Cattolica con lo Stato. Una valorizzazione tanto più significativa se si considera che questo istituto era talmente ignorato dalla legislazione ecclesiastica italiana da risultare non solo privo di personalità giuridica agli effetti civili, ma anche del tutto trascurato da non poche delle bozze di revisione del Concordato che si sono via via succedute (1).

Ora già l'art. 2, n. 2 dell'Accordo prende atto della sua esistenza menzionandolo, immediatamente dopo la Santa Sede, tra i soggetti ecclesiali cui viene assicurata "la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza". E il punto 5 del Protocollo addizionale all'Accordo stesso gli attribuisce senz'altro il compito di pervenire a una intesa con le competenti autorità scolastiche per determinare importanti profili dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Una responsabilità cui la C.E.I. ha saputo far fronte tempestivamente stipulando ben sei intese, due di carattere generale e le altre riguardanti i programmi dei singoli ordini e gradi di scuola. E questa intensa attività pattizia non può certamente considerarsi conclusa dal momento che la progressiva attuazione del riordinamento dei cicli scolastici esigerà di rivedere non poche disposizioni per adeguarle alla nuova normativa.

Un ancor più esplicito riconoscimento della C.E.I. come interlocutore legittimo e accreditato dei pubblici poteri è offerto dalla disposizione di carattere generale del penultimo articolo dell'Accordo, dove si prevede che "ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate" anche "con intese tra le competenti autorità dello Stato e la C.E.I."

Pertanto, ai fini di una adeguata specificazione del ruolo che la C.E.I. è chiamata a svolgere nel nuovo contesto concordatario, non è sufficiente limitarsi a ricordare le norme che la menzionano espressamente. Occorre anche prendere in considerazione quelle disposizioni che, al fine di lasciare maggior spazio all'autonomia istituzionale della Chiesa, prevedono intese con una non identificata autorità ecclesiastica competente dal momento che, in non pochi casi, quest'ultima è da individuarsi nella stessa C.E.I. Si vedano, in particolare, l'art. 11, n. 2 e l'art. 12, n. 1 dell'Accordo, riguardanti, rispettivamente, l'assistenza spirituale e i beni culturali.

Nelle intese già sottoscritte in tali materie il ruolo della C.E.I. non riguarda solo la loro stipulazione ma comporta anche funzioni di natura permanente nella loro concreta attuazione. Così, ad esempio, l'art. 9 dell'intesa "che stabilisce le modalità per assicurare l'assistenza spirituale al personale della polizia di Stato" (DPR 27 ottobre 1999, n. 421) prevede il mantenimento di "necessari collegamenti" tra il Dipartimento di pubblica sicurezza e la C.E.I. ad opera del "cappellano coordinatore nazionale" designato da quest'ultima (art. 3, lett. c e art. 10, lett. a). Dispone, inoltre, che il Presidente della C.E.I. sia "sentito" dal Ministro dell'interno ai fini della determinazione delle "garanzie, supporti e mezzi" da offrire ai cappellani (art. 9, n. 2).

E, da parte sua, l'intesa "relativa ai beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti ed istituzioni ecclesiastiche" (DPR 26 settembre 1996, n. 571), mentre riconosce nel presidente della C.E.I. l'autorità ecclesiastica competente a dare attuazione a livello centrale alle forme di collabo-

(1) Vedi le Tavole comparative pubblicate in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La revisione del Concordato. Un accordo di libertà*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986, pp. 421-477.

razione previste (art. 1, lett. a), dispone che l'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica sia "composto in modo paritetico da rappresentanti del Ministero (...) e della C.E.I." (art. 7).

Analoghe norme, ma ben più numerose e dettagliate, si trovano nella successiva intesa "relativa alla conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche" (DPR 16 maggio 2000, n. 189), dove, tra l'altro, la C.E.I. si impegna a predisporre appositi elenchi di archivi di interesse storico e di biblioteche di particolare rilevanza, e a trasmetterli, periodicamente aggiornati, al Ministero (art. 3, n. 2 e art. 6, n. 2). Si impegna anche con quest'ultimo a coordinare "i programmi di inventariazione" degli archivi (art. 4, n. 3), nonché "a concordare indirizzi e a definire strumenti omogenei in materia di inventariazione e catalogazione del materiale librario" (art. 5, n. 3).

L'importanza della funzione che la C.E.I. è chiamata a svolgere nel dare concreta attuazione ai patti stipulati emerge con evidenza ancora maggiore da un accordo che non è stato sottoscritto da lei stessa, ma dalla Santa Sede. Ci si intende riferire alle "norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7, n. 6 dell'Accordo", approvate mediante protocollo ratificato con l. 20 maggio 1985, n. 206 e promulgate nell'ordinamento italiano con l. n. 222 della stessa data.

Tali norme, mentre nel loro primo titolo attribuiscono senz'altro alla C.E.I. la personalità giuridica agli effetti civili (art. 13, unico caso di ente ecclesiastico riconosciuto per legge), nel secondo titolo le attribuiscono un ruolo assolutamente essenziale e determinante nella attuazione del nuovo sistema di sostentamento del clero. Basti ricordare che spetta alla C.E.I. erigere l'Istituto Centrale (art. 21, terzo comma), determinare lo statuto tipo degli Istituti diocesani (art. 23, primo comma), definire la misura della remunerazione spettante ai singoli sacerdoti (art. 24, primo comma), stabilire procedure accelerate di composizione o di ricorso contro i provvedimenti dell'Istituto Diocesano (art. 34, secondo comma), determinare annualmente le destinazioni della parte dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche assegnata alla Chiesa Cattolica dalle scelte dei contribuenti (art. 41), trasmettere annualmente all'autorità statale un rendiconto sulla utilizzazione delle somme ricevute a tale titolo nonché delle offerte in favore dell'Istituto Centrale deducibili dal reddito imponibile (art. 44), nominare la componente ecclesiastica della commissione paritetica che ogni triennio è chiamata a valutare il funzionamento del nuovo sistema di finanziamento della Chiesa (art. 49).

Un complesso di funzioni talmente vasto e articolato che le Parti, nella disposizione finale delle Norme, hanno ritenuto necessario attribuire alla C.E.I., al di là di tutti i compiti specificamente menzionati, una responsabilità di carattere generale, riconoscendola come l'autorità competente a emanare disposizioni per l'attuazione nell'ordinamento canonico delle previsioni relative a tutta questa materia.

Per fare fronte a tutti questi compiti la C.E.I. ha dovuto provvedere a formulare una normativa quanto mai articolata e complessa, costantemente aggiornata e integrata con tutte quelle delibere che, alla luce dell'esperienza, si rivelino opportune o necessarie. E non ha potuto evitare di dotarsi di una organizzazione per quanto possibile adeguata alle nuove responsabilità, che attualmente può avvalersi dell'impegno a tempo pieno di un Vescovo come "delegato della Presidenza per i problemi giuridici", e dell'attività dell'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici, mentre un "osservatorio" segue con costante attenzione l'attività governativa e i lavori parlamentari, pubblicando anche un notiziario periodico a diffusione interna.

Le nuove prospettive aperte alla C.E.I. dagli Accordi del 1984 hanno però richiesto una profonda revisione dei suoi statuti, giunta a compimento nell'imminenza dell'entrata in vigore degli Accordi stessi (2).

Particolarmente significative risultano le disposizioni dell'art. 5, tuttora vigenti in quanto testualmente recepite dal nuovo statuto approvato nel 2000. Vi si prospetta, innanzitutto, in termini quanto mai ampi una responsabilità dell'episcopato nei confronti dell'intera società civile, prevedendo che la C.E.I. sviluppi "gli opportuni rapporti con le realtà culturali, sociali e politiche presen-

(2) Vedi Statuto della C.E.I., 18 aprile 1985, in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, vol. 3, Bologna, EDB, 1986, pp. 1328-1349.

ti in Italia, ricercando una costruttiva collaborazione con esse per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" (§ 1). Si riconosce poi alla C.E.I. una competenza di carattere generale, propria e distinta da quella della Santa Sede, a trattare con le autorità civili, "nel rispetto delle debite competenze e per il tramite della presidenza", "le questioni di carattere nazionale che interessano le relazioni della Chiesa e lo Stato in Italia, anche in vista della stipulazione di intese che si rendessero opportune su determinate materie" (§ 3). E per quanto specificamente concerne l'attuazione degli Accordi concordatari si avverte che nelle "materie ad essa eventualmente demandate" la C.E.I. agirà "entro gli ambiti e secondo le procedure previsti dagli specifici mandati ricevuti" dalla Santa Sede (§ 4).

Alla luce di queste norme si può affermare che lo Stato italiano si trova ormai ad avere due distinti interlocutori, la Santa Sede e la C.E.I., ambedue legittimati, sia pure a diverso titolo, a rappresentare gli interessi della comunità cristiana. Una "dualità" che, anche in linea di principio, può presentare qualche problema circa l'articolazione e il coordinamento delle rispettive competenze. Occorre peraltro riconoscere che nella concretezza della prassi pattizia la Santa Sede e la C.E.I. si sono mosse e tuttora si muovono in un rapporto di costante e feconda collaborazione. Basti in proposito ricordare che in tutte le commissioni paritetiche istituite in seguito all'Accordo del 1984 per pervenire a ulteriori patti su specifiche materie o anche per risolvere problemi di interpretazione delle norme concordate, la presidenza della componente della Santa Sede non è stata affidata al personale della Segreteria di Stato, ma a un membro della C.E.I. che per la sua non comune competenza nelle questioni giuridiche riscuoteva e tuttora riscuote la fiducia dei confratelli. E, d'altra parte, alcune delle intese poi sottoscritte dal presidente della C.E.I. sono state predisposte da commissioni paritetiche Italia-Santa Sede, che, in qualche caso, si sono avvalse degli esiti dei lavori di una commissione composta da rappresentanti della C.E.I. e del ministero interessato.

Va, peraltro, osservato che a livello regionale gli unici interlocutori ecclesiastici dei pubblici poteri risultano essere le conferenze episcopali regionali. Una affermazione che, a prima vista, può apparire discutibile dal momento che gli espliciti riferimenti a questo istituto nella normativa pattizia sono pochi e scarsamente significativi. Si veda, ad esempio, la menzione delle conferenze regionali tra i soggetti ecclesiali cui è assicurata "la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza" (art. 2, n. 2 dell'Accordo). O la previsione di una loro collaborazione con le rispettive regioni civili per l'aggiornamento professionale degli insegnanti di religione dipendenti da queste ultime (DPR 16 dicembre 1985, n. 751, punto 4.7). O ancora la competenza loro riconosciuta circa i cappellani territoriali della polizia di Stato (DPR 27 ottobre 1999, n. 421, art. 3, lett. a; art. 10, lett. a).

Ma, in contrario, occorre richiamare l'attenzione sull'ultima disposizione dell'intesa in tema di beni culturali dove si prevede che le disposizioni della stessa "possono costituire base di riferimento per le eventuali intese stipulate, nell'esercizio delle rispettive competenze, tra le regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici" (DPR 26 settembre 1996, n. 571, art. 8). Una norma che da un lato prende doverosamente atto di una realtà esistente e, dall'altro, ne promuove un ulteriore sviluppo dal momento che le intese tra conferenze regionali e regioni civili in tema di beni culturali erano già numerose prima della sottoscrizione di quella nazionale e si sono venute in seguito moltiplicando. La collaborazione tra autorità ecclesiastiche e autorità civili a livello regionale in materia di beni culturali è stata poi istituzionalizzata e generalizzata da un provvedimento unilaterale, il D.L.vo 31 marzo 1998, n. 112, che ha chiamato un delegato della conferenza episcopale regionale a far parte della Commissione per i beni e le attività culturali da istituirsi in ogni regione a statuto ordinario (art. 154-155).

È, da parte sua, la Santa Sede, nel novembre 1994, con una serie di decreti della Congregazione per i vescovi ha riconosciuto alle regioni ecclesiastiche, da tempo esistenti in Italia, la qualifica di persone giuridiche canoniche pubbliche, conferendo alle conferenze regionali, che ne costituiscono l'organo di governo, il potere di stipulare vere e proprie intese con le rispettive Regioni civili (3), di cui anche in occasione del recente evento giubilare si sono già avuti diversi esempi (4).

(3) Per più ampie notizie vedi G. Feliciani, *Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, in AA.VV., *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 103-126.

(4) Vedi G. Feliciani, *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra regioni e conferenze episcopali*, in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 8 (2000), n. 2, pp. 404-413.

Nel suo complesso l'imponente valorizzazione dell'episcopato, operata dagli Accordi del 1984 e fin qui descritta per profili essenziali, costituisce una rilevante "novità" non solo nella legislazione ecclesiastica italiana, ma anche nello stesso ordinamento canonico. Infatti, come noto, il Codice promulgato da Giovanni Paolo II nel 1983, non ha voluto assegnare alle conferenze funzioni di carattere amministrativo per non favorire la creazione, considerata del tutto inopportuna, di "curie nazionali"(5). E, d'altro canto, in adesione agli insegnamenti conciliari, per tutelare le legittime autonomie dei singoli vescovi diocesani ha riconosciuto i poteri normativi delle stesse conferenze solo nelle materie ad esse espressamente e specificamente attribuite dalla legge o da uno "speciale mandato" ("peculiare mandatum") della Santa Sede (can. 455 § 1 c.i.c.). Competenze legislative che, almeno fino a metà degli anni ottanta, non risultano particolarmente significative in quanto le materie previste dal Codice hanno per lo più carattere molto specifico e delimitato, mentre, per quanto è dato sapere, gli speciali mandati sono decisamente rari.

Da questa impostazione di carattere generale si scostano decisamente gli Accordi del 1984 in quanto, come si è visto, attribuiscono alla C.E.I. nelle relazioni con lo Stato vasti compiti, che, sotto il profilo canonistico, sono senz'altro da qualificarsi come "speciali mandati" concessi dalla Santa Sede alla stessa C.E.I.

A tale riguardo occorre immediatamente precisare - e si tratta di un aspetto fondamentale - che il termine "mandato" non deve essere interpretato nel senso che nel suo adempimento le conferenze agiscono in nome e per conto della Santa Sede, che di conseguenza resterebbe l'unico effettivo interlocutore dei pubblici poteri. Non si tratta, infatti, dell'attribuzione di una funzione di rappresentanza, ma del conferimento di uno specifico potere che le conferenze possono e devono esercitare sotto propria e piena responsabilità. Un giurista laico potrebbe parlare di *devolution*.

In contrario si potrebbe osservare che le decisioni delle conferenze restano pur sempre soggette, ai sensi del can. 455 § 2 del Codice, alla *recognitio* della Santa Sede. Ma, come noto, tale provvedimento non trasforma in atti pontifici le deliberazioni della conferenza, ma è solo un presupposto per la liceità e la validità della loro entrata in vigore. Si tratta, in pratica, della concessione di un nullaosta, che consente alla Santa Sede di verificare previamente che esse non contengano nulla di contrario o di poco consono al bene della Chiesa e, in particolare, all'unità della fede e della comunione.

In ogni caso va rilevato che, sotto questo profilo, gli Accordi del 1984 segnano anche una importante evoluzione nella tradizionale prassi concordataria dal momento che ad essi sono chiaramente ispirati, nelle disposizioni concernenti le conferenze episcopali, non pochi dei patti stipulati dalla Santa Sede in questi ultimi anni (6).

Tale evoluzione è senz'altro essenzialmente dovuta agli insegnamenti del Vaticano II e, sulle loro orme, alla codificazione postconciliare, che hanno riconosciuto piena dignità istituzionale alle conferenze episcopali, definendone uno statuto giuridico comune, inquadrandole nel diritto costituzionale della Chiesa, dotandole di poteri legislativi.

Ma non mancano anche fattori di natura più contingente come il favore con cui l'attuale pontefice valuta il ruolo che gli episcopati dei vari Paesi possono assumere nei rapporti con i pubblici poteri. Giovanni Paolo II, infatti, considera le conferenze come entità rappresentative "ad intra" e "ad extra" dell'ambito ecclesiale (7) ed insiste su questa loro funzione di rappresentare nel modo più autentico l'episcopato presso le altre istituzioni, comprese quelle civili (8). Una insistenza che risulta ancor più significativa se si considera che i vescovi sono a loro volta definiti "una rappre-

(5) Vedi "Communicationes", 15 (1983), p. 84.

(6) Vedi G. Feliciani, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli stati*, in "Periodica de re canonica", 89 (2000), pp. 661-680.

(7) Ai vescovi portoghesi della provincia ecclesiastica di Braga, 4 febbraio 1983, n. 4, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, Città del Vaticano, 1979 ss., vol. 6.1, p. 348.

(8) Ai vescovi del Brasile, 10 luglio 1980, n. 1, *ivi*, vol. 3.2, p. 217.

sentanza legittima e qualificata del popolo”, “una forza sociale che ha una responsabilità nella vita dell’intera nazione” (9). E, da ultimo il pontefice, nella lettera apostolica “Apostolos suos” del 21 maggio 1998, ha voluto menzionare espressamente i rapporti con le autorità civili tra le materie che richiedono una cooperazione dei vescovi nell’ambito delle conferenze (n. 15).

D’altro canto, per quanto riguarda la società civile, la complessità della legislazione degli Stati contemporanei, sempre suscettibile di rilevanti riforme, in materie di notevole interesse per la comunità cristiana - si pensi agli ordinamenti scolastici per quanto riguarda l’insegnamento della religione, al regime fiscale ove legato a forme di finanziamento alla Chiesa o relativo alle sue istituzioni, alla tutela dei beni culturali - rende pressoché impossibile o almeno inopportuna una loro esauriente regolamentazione mediante solenni disposizioni concordatarie, aventi, di norma, una lunga durata. Si viene così a delineare una nuova figura di concordato, che si può definire come concordato quadro in quanto si limita a stabilire i principi essenziali, affidando ogni ulteriore e necessaria specificazione a successivi intese, per le quali spesso il soggetto ecclesiale più idoneo a trattare con i pubblici poteri risulta essere la conferenza episcopale. E il primo e più significativo esempio in tal senso è offerto proprio dall’Accordo italiano del 1984, che, anche sotto questo profilo, può considerarsi un vero e proprio “modello” di concordato post-conciliare.

(9) Alla XVII assemblea generale dei vescovi italiani, 29 maggio 1980, n. 4, *ivi*, vol. 3.1, p. 1506.

