

## AUTONOMIA ISTITUZIONALE DELLA CHIESA

Giorgio FELICIANI

SOMMARIO: I. *Autonomia delle confessioni religiose*. 1. *La nozione di autonomia istituzionale*. 2. *Il magistero ecclesiastico*. II. *Libertà e indipendenza della chiesa*. 3. *Gli insegnamenti conciliari*. 4. *Il Codice di diritto canonico*. 5. *L'atteggiamento degli Stati e la prassi concordataria*. III. *Un caso di specie: le nomine episcopali*. 6. *Libertà della Chiesa e intervento dello Stato*. 7. *La prenotificazione ufficiosa*. 8. *Le indicazioni del decreto conciliare "Christus Dominus"*. 9. *Le esigenze degli Stati*. 10. *Gli obblighi della Santa Sede*. 11. *Le prospettive*.

### I. AUTONOMIA DELLE CONFESIONI RELIGIOSE

#### 1. *La nozione di autonomia istituzionale*

Autonomia istituzionale della Chiesa: il titolo assegnato alla presente relazione esige alcune precisazioni di carattere preliminare. Infatti il termine "autonomia" è frequentemente utilizzato dagli stessi giuristi in un senso quanto mai generico, desunto dal linguaggio corrente, per indicare "la situazione di una persona o una cosa che gode di una certa libertà o facoltà di movimento in relazione ad altra persona o cosa".<sup>1</sup> Esso, quindi, non ha un significato giuridico precisamente definito in quanto può comprendere concetti notevolmente diversi, individuati da apposite aggettivazioni che fanno riferimento a specifiche sfere come quella normativa, organizzativa, finanziaria, politica, privata. In questo contesto è venuta delineandosi, non senza imprecisioni, contrasti e divergenze, la nozione di "autonomia istituzionale". Tra le varie definizioni che ne sono state proposte merita particolare attenzione, ai fini di un approfondimento della problematica in esame, quella del Giannini che la descrive come una "relazione... tra ordinamenti non derivati i quali non si riconoscano reciprocamente ma insieme non si disconoscano (cioè l'uno non dichiara l'altro illecito o illegittimo), e siano costretti di fatto a subire l'uno la presenza dell'altro e viceversa, e quindi

<sup>1</sup> Giannini, M. S., "Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1 (1951), p. 851.

ciascuno ad accettare il fatto dell'altro" sì che ciascuno di essi "deve ammettere, di fatto, che certe materie siano regolate dalla normazione dell'altro".<sup>2</sup>

Questa nozione, che presuppone l'adesione alla dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici, non è peraltro di uso molto frequente ed è stata utilizzata soprattutto in riferimento alle confessioni religiose. Infatti, come è stato osservato, è evidente che i loro ordinamenti "non sono derivati e quindi sono estranei all'ordinamento statale in quanto costituiti e sviluppati fuori di esso ma sono costretti a porsi in relazione con l'ordinamento statale medesimo, consentendo reciprocamente che alcune materie siano regolate dalla normazione dell'altro ordinamento".<sup>3</sup> In altri termini: le confessioni "presentano tutti e tre i caratteri che si predicano normalmente per gli ordinamenti giuridici", vale a dire "una normazione propria indipendente dalla normazione di qualunque altro ente", che trova il suo "nucleo centrale" negli articoli delle rispettive fedi, una organizzazione propria e una plurisoggettività.<sup>4</sup> E poiché tale normazione e organizzazione mirano a perseguire fini attinenti lo "specifico religioso", riguardano un ordine su cui lo Stato, se vuole essere laico e democratico, deve riconoscere di non avere alcun potere sovrano.<sup>5</sup> Ne segue che, "nel valutare la condizione giuridica in cui si vengono a trovare i gruppi confessionali", occorre adottare una prospettiva "inter-ordinamentale dove il quadro di riferimento non è costituito più dalle norme statuali e dai caratteri rigorosi che le accompagnano, dove cioè la categoria concettuale dominante è costituita dall'idea di relazione".<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Ivi, p. 863.

<sup>3</sup> Gismondi, P., "Culti", in *Enciclopedia del diritto*, 11, Milano, Giuffrè, 1962, p. 449. Anche secondo Colaiani (*Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, p. 122) tale autonomia si traduce in "una relazione di indipendenza tra Stato e confessioni, che importa il riconoscimento che certe materie sono regolate dalla normazione delle confessioni senza ingerenza da parte dello Stato nell'organizzazione interna, salvo il limite dell'ordinamento giuridico".

<sup>4</sup> Giannini, M. S., "Il pluralismo istituzionale", in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione. Atti del Convegno di Studi, Roma, 3 giugno 1986. Accademia Nazionale dei Lincei, Napoli, Jovene, 1986*, p. 12. Cfr., più ampiamente, Casuscelli, G., "Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici", in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, 3, Milano, Giuffrè, 1978, p. 284: "ogni comunità di credenti... in cui siano obiettivamente rilevabili fonti di produzione normativa ed apparati organizzativi per l'attuazione autoritativa delle proprie regole di condotta, che consentano la tutela degli interessi dei componenti e il raggiungimento dei fini proposti in ordine allo specifico religioso... è un ordinamento giuridico originario", e la bibliografia citata in nota. A giudizio, poi, di Colaiani (*Confessioni religiose*, cit., pp. 115-116) non è "realistico che una formazione sociale aggregante come una confessione sia incapace di produrre diritto, di essere un ordinamento e di organizzarsi giuridicamente". Vedi anche, da ultimo, Vitale, A., *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1993<sup>7</sup>, p. 110, che ritiene le confessioni "susceptibili di apparire come ordinamenti giuridici particolari, legittimati cioè a disciplinare determinati settori della vita sociale, come tali portatori, perciò, di un proprio orizzonte normativo, di una propria forma di legalità, alla base della quale c'è la sostanza di un sistema di vita con i suoi caratteri identificanti".

<sup>5</sup> Vedi Casuscelli, *Pluralismo confessionale*, cit., p. 285.

<sup>6</sup> Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 110.

Va tuttavia ricordato come non manchi chi ritiene più adeguato a definire lo *status* delle confessioni il termine di "indipendenza", ritenendo quello di autonomia istituzionale ancora troppo vago e indeterminato.<sup>7</sup>

## 2. Il magistero ecclesiastico

Questi orientamenti della dottrina giuridica trovano chiari ed inequivocabili riscontri in numerosi pronunciamenti del magistero ecclesiastico, tra i quali meritano particolare attenzione, per la loro completezza e organicità, la dichiarazione conciliare "Dignitatis humanae" e il messaggio indirizzato da Giovanni Paolo II il 1 settembre 1980 alle alte autorità dei Paesi firmatari dell'atto finale di Helsinki sulla libertà di coscienza e di religione del 1 agosto 1975.<sup>8</sup>

L'enunciazione più significativa è offerta da quest'ultimo documento là dove si afferma che "le confessioni religiose, che riuniscono i credenti di una confessione determinata, esistono e agiscono come corpi sociali, che si organizzano secondo i principi dottrinali e i fini istituzionali propri di ogni confessione".<sup>9</sup> Ma già il Vaticano II si era pronunciato, sia pure in modo decisamente più sintetico, in tal senso, rivendicando il diritto delle confessioni a "reggersi secondo le proprie norme". Un prerogativa che, secondo l'insegnamento conciliare, si fonda sul diritto fondamentale di ogni uomo alla libertà religiosa poiché, essendo "le comunità religiose postulate dalla natura sociale tanto dell'uomo, quanto della religione stessa", "l'immunità da coercizione in materia religiosa che compete alle singole persone, deve essere loro riconosciuta anche quando agiscono comunitariamente".<sup>10</sup> Si afferma così l'assoluta incompetenza dello Stato in ambito religioso. Gli si riconosce solo il diritto a tutelare, "con norme giuridiche conformi all'ordine morale oggettivo", le "giuste esigenze dell'ordine pubblico" "contro gli abusi che si possono verificare col pretesto della libertà religiosa".<sup>11</sup>

Il magistero non si limita a queste pur importanti affermazioni di carattere generale, si impegna anche nel difficile compito di formulare una sorta di catalogo dei diritti delle confessioni riguardanti l'immunità da indebite interferenze nel loro ordine interno come pure la libertà da ingiusti condizionamenti nell'esercizio della propria missione di salvezza.

7 Vedi Casuscelli, *Pluralismo confessionale*, cit., pp. 291-293.

8 Message "L'Eglise catholique", in *Enchiridion Vaticanum*, 7, Bologna, Dehoniane, 1982, pp. 530-549.

9 *Ivi*, n. 4, lett. b.

10 Dichiarazione "Dignitatis humanae", n. 4a.

11 *Ivi*, nn. 3c-e, 4b, 7c.

Ogni corpo sociale o ordinamento giuridico si presenta come necessariamente dotato di una struttura organica e di proprie autorità. Non sorprende, quindi, l'attenzione dedicata alla libertà delle confessioni di avere la rispettiva "gerarchia interna" secondo le proprie "norme costituzionali". Una libertà che, a sua volta, comporta una serie di specifici diritti riguardanti, rispettivamente, la formazione dei futuri ministri in appositi "istituti di formazione religiosa e di studi teologici", la scelta dei candidati ai vari ministeri, il conferimento degli stessi, la nomina alle cariche ecclesiastiche.<sup>12</sup>

Non minore attenzione è dedicata alla libertà di cui i ministri di culto, come pure le rispettive confessioni, devono poter godere per svolgere effettivamente i propri compiti istituzionali.<sup>13</sup> Si sancisce, infatti, espressamente il loro diritto "di onorare la divinità suprema con culto pubblico", "di costruire edifici religiosi", "di comunicare e di avere contatti" con i fedeli per aiutarli "ad esercitare la vita religiosa" e per "sostenerli con la dottrina", annunciando e comunicando "l'insegnamento della fede, con la parola e con gli scritti, anche al di fuori dei luoghi di culto". A tale scopo devono poter utilizzare "gli strumenti della comunicazione sociale (stampa, radio e televisione)", e, in particolare, "ricevere e pubblicare libri religiosi sulla fede e il culto" e "farne uso liberamente". Non manca neppure un discreto accenno alle esigenze di carattere economico che richiedono di poter liberamente acquistare e utilizzare "beni adeguati".<sup>14</sup>

Viene poi evidenziato come la libertà delle confessioni non concerna soltanto la loro vita interna o sfere meramente "spirituali". Esse, infatti, hanno anche il diritto di "manifestare liberamente la potenza singolare della propria dottrina nell'ordinare la società e nel vivificare tutta l'attività umana".<sup>15</sup> Possono quindi - oltre a svolgere attività educative, culturali, caritative, assistenziali, sociali - promuovere riunioni e dar vita ad associazioni ed istituzioni che consentano ai fedeli di cooperare per ordinare l'intera loro esistenza secondo i principi delle rispettive fedi.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Così il messaggio "L'Eglise catholique", *loc. cit.*, riprendendo e sviluppando l'insegnamento della dichiarazione "Dignitatis humanae", n. 4c che rivendica alle comunità religiose "il diritto di non essere impedito, con mezzi legali o con atti amministrativi del potere civile, di scegliere, educare, nominare e trasferire i propri ministri".

<sup>13</sup> Si veda a questo riguardo l'affermazione di portata generale del messaggio "L'Eglise catholique", *loc. cit.*: "La chiesa, in quanto tale, e le comunità confessionali hanno bisogno, per la loro vita e per l'esercizio dei loro scopi particolari, di godere di libertà determinate, fra le quali bisogna citare in particolare (...) la libertà per i responsabili delle comunità religiose (...) di esercitare liberamente il proprio ministero".

<sup>14</sup> Dichiarazione "Dignitatis humanae", n. 4b, c; Messaggio "L'Eglise catholique", *loc. cit.*

<sup>15</sup> Dichiarazione "Dignitatis humanae", n. 4e.

<sup>16</sup> Vedi *ivi*, n. 4b, e; messaggio "L'Eglise catholique", *loc. cit.*

A differenza di quanto avviene nella dichiarazione conciliare,<sup>17</sup> il messaggio di Giovanni Paolo II si preoccupa, ampiamente e specificamente, di mettere in luce il diritto delle confessioni religiose a stabilire e mantenere al loro interno organiche relazioni oltre gli stessi confini dei singoli Stati, mediante scambi di comunicazioni e forme di cooperazione che possono anche comportare la convocazione di riunioni e assemblee di carattere internazionale e persino universale. Un diritto che assume particolare rilevanza per quelle confessioni che, come la Chiesa cattolica, sono dotate di un'autorità suprema a cui spetta la responsabilità di assicurare, mediante l'esercizio della funzione magisteriale e del potere di governo, l'unità della fede e della comunione in tutto il mondo. Peraltro esso non riguarda solo le singole comunità religiose ma concerne anche gli scambi interconfessionali di informazioni e contributi di carattere teologico o più ampiamente religioso.

Tutti questi insegnamenti conciliari e pontifici hanno trovato un parziale ma significativo riscontro nel documento conclusivo della Riunione di Vienna del 1986 dei rappresentanti degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Questi ultimi infatti hanno riconosciuto alle comunità di credenti "che praticano o che sono disponibili a praticare la loro fede nel quadro costituzionale" dei rispettivi Stati, il diritto di "costituire e mantenere luoghi di culto o riunione liberamente accessibili", di "organizzarsi secondo la propria struttura gerarchica e istituzionale", di "scegliere, nominare e sostituire il proprio personale conformemente alle rispettive esigenze e alle proprie norme nonché a qualsiasi intesa liberamente accettata fra esse e il proprio Stato", di "sollecitare e ricevere contributi volontari sia finanziari, che d'altro genere".<sup>18</sup>

## II. LIBERTÀ E INDIPENDENZA DELLA CHIESA

### 3. *Gli insegnamenti conciliari*

I diritti così riconosciuti alle confessioni religiose competono ovviamente anche alla Chiesa cattolica sì che lo stesso Concilio non esita a riconoscere una piena "concordia fra la libertà della Chiesa e quella libertà religiosa che deve essere riconosciuta come un diritto di tutti gli uomini e di tutte le comunità e che deve essere sancita nell'ordinamento giuridico".<sup>19</sup> Ne segue che la Chiesa non esige per sé stessa nulla di più di quanto chieda per tutte le confessioni.

<sup>17</sup> Dove, al n. 4c, ci si limita ad affermare che alle comunità religiose compete il diritto "di comunicare con le autorità e con le comunità religiose che vivono in altre regioni della terra".

<sup>18</sup> Testo ora pubblicato in S. Berlingò, G. Casuscelli, *Codice del diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1993<sup>2</sup>, p. 173 n. 163-4.

<sup>19</sup> Dichiarazione "Dignitatis humanae", n. 13c.

Infatti “ se vige il principio della libertà religiosa, non solo proclamata a parole né solo sancita con le leggi, ma anche tradotta in pratica con sincerità”, la Chiesa viene a trovarsi in una situazione che assicura, di diritto e di fatto, tutte le condizioni necessarie allo svolgimento dei compiti che le sono proprii.<sup>20</sup>

Tuttavia le enunciazioni conciliari circa la libertà della Chiesa cattolica si differenziano sensibilmente da quelle riguardanti le confessioni in genere. Da un lato, in aggiunta al fondamento costituito dalla libertà religiosa, si appellano alla volontà di Dio e alla missione ricevuta da Cristo. Dall'altro risultano decisamente più esplicite in quanto utilizzano ripetutamente ed espressamente i termini di “ indipendenza” e di “ autonomia” .

In merito va innanzitutto evidenziato come la costituzione dogmatica “ Lumen gentium”, proprio mentre presenta la realtà ecclesiale secondo tutte le sue dimensioni — umana e divina, terrena e celeste, visibile e misterica — la qualifica come vera e propria società, giuridicamente strutturata e dotata di proprie autorità. Afferma, infatti, che la Chiesa “ in questo mondo”, è, per volontà dello stesso Cristo, una “ compagine visibile”, “ costituita e organizzata come società”, dotata di “ organi gerarchici” e di “ mezzi appropriati per la sua unità visibile e sociale” .<sup>21</sup>

E, da parte sua, la costituzione pastorale “ Gaudium et spes” ne afferma la libertà in termini non dissimili da quelli a suo tempo adottati da Leone XIII:<sup>22</sup> “ La Chiesa... in ragione del suo ufficio e della sua competenza, in nessuna maniera si confonde con la comunità politica e non è legata ad alcun sistema politico... la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo” .<sup>23</sup> Ne segue che la Chiesa, mentre non intende in alcun modo interferire nella “ direzione della città terrena”, rivendica per sé stessa di fronte a qualunque potere politico “ la libertà come autorità spirituale, fondata da Cristo Signore, alla quale per mandato divino incombe l'obbligo di andare in tutto il mondo e di predicare il Vangelo ad ogni creatura” .<sup>24</sup> Una libertà che esige quella indipendenza necessaria all'adempimento della missione così ricevuta, che “ le autorità ecclesiastiche hanno sempre più vigorosamente rivendicato nella società”<sup>25</sup> e che comprende il diritto di predicare la fede, di

20 Vedi *ivi*.

21 Vedi costituzione “ Lumen gentium”, n. 8a-b, n. 9c; *cf.*, costituzione “ Gaudium et spes”, n. 44c.

22 “ Iddio divise il governo del genere umano in due poteri, cioè l'ecclesiastico e il civile, in modo che l'uno sovrintendesse alle cose divine, l'altro alle terrene. Ambedue sono i massimi nel proprio ordine”, così l'enciclica “ Immortale Dei”, 1 novembre 1885, n. 6. Per il testo originale latino vedi “ Acta Sanctae Sedis”, 18 (1885), p. 166 e per la traduzione italiana *I documenti sociali della Chiesa*, a cura di R. Spiazzi, I, Milano, Ancora, 1988<sup>2</sup>, p. 34.

23 Vedi costituzione “ Gaudium et spes”, n. 76c.

24 Dichiarazione “ Dignitatis humanae”, n. 13b.

25 *Ivi*, n. 13c.

insegnare la dottrina sociale, di esercitare senza ostacoli la propria missione e di dare giudizi morali.<sup>26</sup>

#### 4. Il Codice di diritto canonico

Come risulta da queste ultime citazioni, il Vaticano II non ha ritenuto di dover esporre analiticamente i diritti che competono alla Chiesa in forza della sua indipendenza e autonomia. Ha evidentemente ritenuto sufficiente quanto già affermato a proposito delle confessioni religiose in genere.

Più precise indicazioni al riguardo si possono però rinvenire nel vigente Codice di diritto canonico che, peraltro, sotto questo profilo si limita a confermare nelle linee essenziali quanto già stabilito dalla precedente codificazione.

A tale riguardo va innanzitutto ricordato il principio sancito dal can. 113 § 1, secondo cui “La Chiesa cattolica e la Sede Apostolica sono persone morali in forza della stessa disposizione divina”. La sua enunciazione è infatti chiaramente diretta a rivendicare alla Chiesa e alla Santa Sede, quale suo ente esponenziale, la qualifica di soggetti di diritti e di doveri che, in quanto derivanti direttamente da Dio, sono del tutto indipendenti dai poteri statuali sia nell’origine sia nell’esercizio. Una interpretazione che trova conferma nell’edizione del Codice pio-benedettino annotata dal Gasparri, che tra le fonti della analoga disposizione ivi contenuta menziona la condanna da parte del Sillabo della tesi secondo cui “La Chiesa non è una vera e perfetta società completamente libera, né ha diritti suoi propri e permanenti a lei conferiti dal suo Divino Fondatore, ma spetta alla civile potestà definire quali siano i diritti della Chiesa e i limiti dentro i quali possa esercitare i medesimi diritti”.<sup>27</sup>

Diritti che il Codice, in diversi canoni, si preoccupa di enunciare specificamente. Rivendica, innanzitutto alla Chiesa non solo il potere di ordine ma anche quello di governo o giurisdizione, evidenziandone l’origine divina (can. 129 § 1, *cf.*, can. 979 § 1 *c. c. e. o.*). E al contempo ne afferma il diritto e il dovere proprio ed esclusivo di formare quanti sono destinati ai sacri ministeri (can. 232, *cf.*, can. 328 *c. c. e. o.*), avvertendo anche che nessun ufficio ecclesiastico può essere validamente ottenuto senza quella “provisio canonica” che, per

<sup>26</sup> Vedi costituzione “*Gaudium et spes*”, n. 76c.

<sup>27</sup> *Syllabus errorum*, 8 dicembre 1864, proposito XIX, in “*Acta Sanctae Sedis*”, 3 (1867), p. 170. Per la traduzione italiana vedi *I documenti sociali della Chiesa*, cit., p. 14. Per una adeguata comprensione di questo insegnamento è opportuno ricordare che, secondo la dottrina tradizionale dello *ius publicum ecclesiasticum*, “societas iuridice perfecta ex ipso suo iure constitutivo habet personalitatem, seu vel ex iure divino vel ex iure naturali, ideoque independenter ab actu positivo cui usibet humanae auctoritatis... cum necessariis iuribus et facultatibus ad procurandum bonum completum sui ordinis” (Ottaviani, A., *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, I, Typis Polyglottis Vaticanis, 1958<sup>4</sup>, p. 55).

definizione, spetta alla competente autorità ecclesiastica (can. 146 *cf.*, can. 938 *c.c.e.o.*). In particolare si ha cura di precisare che spetta al solo pontefice nominare i vescovi o confermarne la legittima elezione (can. 377 § 1, *cf.*, can. 181 *c.c.e.o.*) come pure erigere le Chiese particolari (can. 373, *cf.*, can. 177 § 2 *c.c.e.o.*). Allo stesso pontefice è anche riconosciuto “il diritto nativo e indipendente di nominare e inviare suoi Legati sia presso le Chiese particolari nelle diverse nazioni o regioni, sia presso gli Stati e le pubbliche autorità” (can. 382).

Non minore attenzione è dedicata alla funzione di insegnare. Infatti il libro riguardante la materia si apre con la enunciazione di carattere generale del diritto-dovere originario della Chiesa, derivante dal mandato ricevuto dal Signore e quindi indipendente da qualsivoglia potere umano, di predicare il Vangelo a tutte le genti anche mediante gli strumenti della comunicazione sociale (can. 747 § 1, *cf.*, can. 595 § 1 *c.c.e.o.*), di richiamare sempre e dovunque i principi morali, compresi quelli riguardanti l'ordine sociale, nonché di pronunciare il proprio giudizio su qualsiasi realtà umana in quanto lo esigano i diritti fondamentali della persona o la salvezza delle anime (can. 747 § 2, *cf.*, can. 595 § 2 *c.c.e.o.*). E, a tale riguardo, vengono sancite anche prerogative di natura più specifica come quelle di “fondare e dirigere scuole” (can. 800 § 1, *cf.*, can. 631 § 2 *c.c.e.o.*) e “università degli studi” (can. 807), di regolare “l'istruzione e l'educazione religiosa cattolica” impartita nelle scuole pubbliche e private o procurata mediante i mezzi della comunicazione sociale (can. 804 § 1, *cf.*, can. 636 § 1 *c.c.e.o.*), di “vigilare che non si arrechi danno alla fede o ai costumi dei fedeli” con tali strumenti o con gli scritti (can. 823 § 1, *cf.*, can. 652 § 2 *c.c.e.o.*).

Circa la funzione di santificare vanno ricordati soprattutto il can. 1059 come rivendicazione dell'autonomia normativa della Chiesa circa il matrimonio dei battezzati (*cf.*, can. 780 § 1 *c.c.e.o.*) e il can. 1213 dove si afferma che “nei luoghi sacri l'autorità ecclesiastica esercita liberamente i poteri e gli uffici” che le competono.

Particolarmente dettagliate si rivelano le disposizioni in materia patrimoniale che sanciscono il diritto originario della Chiesa di acquistare, possedere, amministrare ed alienare beni temporali, indipendentemente dal potere civile, per conseguire i propri fini (can. 1254 § 1, *cf.*, can. 1007 *c.c.e.o.*). Un diritto che comprende anche il potere di esigere dai fedeli le risorse necessarie a tale scopo (can. 1260, *cf.*, can. 1011 *c.c.e.o.*).

L'ultimo libro del Codice si preoccupa di mettere in luce come l'autonomia istituzionale si estenda all'esercizio del potere giudiziario. Rivendica, infatti, alla Chiesa il diritto proprio ed esclusivo a giudicare “le cause spirituali e annesse alle spirituali” (can. 1401, 1°) e, in particolare, quelle riguardanti il matrimonio dei battezzati (can. 1671, *cf.*, can. 1357 *c.c.e.o.*). Tale potere giudiziario riguarda anche la materia penale in quanto concerne pure l'accertamento della colpa e l'irrogazione delle relative pene nei casi di violazione delle

leggi ecclesiastiche e, più in genere, in tutti quei comportamenti in cui vi sia “ratio peccati” (can. 1401, 2°, cfr., can. 1311). Infine il can. 1375 ha cura di sanzionare le eventuali lesioni di tutte le prerogative fin qui ricordate, prevedendo l’irrogazione di una “giusta pena” a quanti “impediscono la libertà del ministero o di una elezione o della potestà ecclesiastica oppure l’uso legittimo dei beni sacri o di altri beni ecclesiastici, oppure terrorizzano l’elettore o l’eletto o chi eserciti una potestà o un ministero ecclesiastico” (cfr., can. 1447 § 2 c. c. e. o.).

Nel loro complesso queste disposizioni della codificazione postconciliare, pur essendo ben lontane da quella organica enunciazione dei principi relativi alle relazioni della Chiesa con gli Stati che si era tentata nel *Textus emendatus* del progetto di *Lex Ecclesiae fundamentalis*, possono senz’altro considerarsi come una esposizione chiara e, almeno tendenzialmente, esaustiva dei diversi profili della *libertas Ecclesiae*.

## 5. L’atteggiamento degli Stati e la prassi concordataria

Tutti questi principi enunciati dal magistero e dalla legislazione ecclesiastica con formule quanto mai impegnative — come l’espressa rivendicazione di “iura propria”, “nativa”, “perpetua”, “esclusiva” — hanno dovuto misurarsi nella concretezza della esperienza storica con le pretese degli Stati. Come è noto la Chiesa ha subito e continua subire condizionamenti, limitazioni e deroghe a quelle che considera sue prerogative inalienabili. E, in non pochi casi, ha ritenuto persino di poterle legittimare mediante lo strumento concordatario al fine di evitare gravi conflitti e di assicurare per quanto possibile la propria libertà.

La progressiva laicizzazione degli Stati moderni ha qui agito in un duplice senso. Da un lato ha contestato o decisamente limitato le competenze della Chiesa nelle materie c.d. “miste” e, dall’altro, le ha consentito di agire con maggiore libertà nella sfera che costituisce il suo “ordine proprio”.

Peraltro quest’ultima considerazione è vera solo in linea in massima dal momento che vari Stati non hanno rinunciato ad avanzare pretese in tale ambito. Una constatazione che non riguarda solo Paesi scarsamente rispettosi dei diritti umani, ma persino nazioni di antica e consolidata democrazia. Basti al riguardo ricordare come a tutt’oggi la costituzione svizzera condizioni “l’erezione di vescovati” all’“approvazione della Confederazione”<sup>25</sup> e diversi concordati

<sup>25</sup> Se ne veda il testo in *Costituzioni straniere contemporanee*, a cura di P. Biscaretti di Ruffia, I, Milano, Giuffrè, 1994<sup>o</sup>, p. 104, art. 50, quarto comma. Per i diversi accordi intercorsi in merito tra la Santa Sede e il Governo vedi C. Corral Salvador, J. Giménez Martínez de Carvajal, *Concordatos vigentes*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1981, I, pp. 579 ss.

prevedano un intervento del potere civile nella determinazione delle circoscrizioni ecclesiastiche.<sup>29</sup> Ancora nel 1994 la Santa Sede per poter procedere all'erezione di nuove diocesi nei territori già appartenenti alla Repubblica Democratica Tedesca ha dovuto stipulare specifici accordi con i Länder interessati.<sup>30</sup>

Curiosamente nella polemica anticordataria manifestatasi negli anni immediatamente successivi al Concilio, da più parti si sono denunciati i veri o presunti privilegi concessi alla Chiesa da questi strumenti pattizi, ma non si è posta pari attenzione nel rilevare le limitazioni delle libertà ecclesiastiche che vi erano stabilite. Peraltro queste, anche se non sono più clamorose come nei secoli passati e appaiono in via di progressivo superamento negli accordi più recenti,<sup>31</sup> sono ancora tutt'altro che irrilevanti.

Al fine di mettere in luce tale assunto è opportuno prendere in esame in modo analitico e approfondito, come caso di specie, le disposizioni concordatarie vigenti in tema di nomine episcopali.

Diverse considerazioni hanno indotto a privilegiare, tra i vari argomenti possibili, questa materia. Da un lato, come è stato osservato, la libertà di cui effettivamente gode la Chiesa in questo campo costituisce un indice particolarmente significativo della sua reale indipendenza dal potere civile.<sup>32</sup> Dall'altro, almeno per quanto è dato sapere, non sembra che vi siano attualmente gravi contrasti al riguardo tra la Santa Sede e gli Stati firmatari di accordi concernenti la materia ed è quindi possibile affrontare la questione con tutta la serenità e il distacco richiesti da una indagine scientifica.

<sup>29</sup> Si vedano in particolare i concordati con l'Austria del 1933, art. III, 1 (*Concordatos vigentes*, cit., I, p. 449), con la Germania dello stesso anno, art. 11 (*ivi*, I, pp. 115-116) e *passim* per le disposizioni concernenti i singoli Länder), con la Repubblica Dominicana del 1954, art. VI (*ivi*, II, pp. 593-594), la convenzione con il Venezuela del 1964, art. V (*ivi*, II, pp. 645-646) che esigono l'accordo con il governo; e i concordati con l'Argentina del 1966, art. II (*ivi*, II, p. 412) e con la Colombia del 1973, art. XV (*ivi*, II, p. 452) che richiedono una prenotazione simile a quella riguardante le nomine episcopali di cui ci si occuperà diffusamente in seguito. Per più ampie notizie in merito vedi R. Minnerath, *L'Église et les États concordataires (1846-1981)*, Paris, Cerf, 1983, pp. 265 ss.

<sup>30</sup> Vedi A. Hollerbach, *Le droit allemand des religions dans le cadre de la réunification*, in "Revue de droit canonique", 45 (1995), p. 59. Per il testo di questi documenti vedi "Acta Apostolicae Sedis", 87 (1995), pp. 129-164.

<sup>31</sup> Così per quanto specificamente riguarda la determinazione delle circoscrizioni ecclesiastiche la Spagna e l'Italia hanno rinunciato ad esigere l'accordo governativo e ad ogni ingerenza (vedi rispettivamente l'Accordo circa questioni giuridiche del 1979, art. 1.2, in *Concordatos vigentes*, II, p. 108 e l'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense del 1984, art. 3.1, in "Acta Apostolicae Sedis", 77 (1985), p. 523. Vedi anche, nello stesso senso, l'accordo con la Repubblica di San Marino del 1992, art. 4.1 (in *ivi*, 85 (1993), p. 325. Cfr. il concordato polacco del 1993, non ancora ratificato, del 1993, art. 6.1, pubblicato nell'insero dell'*Osservatore Romano* del 30 luglio 1993).

<sup>32</sup> Minnerath, *L'Église et les États*, cit., p. 279.

### III. UN CASO DI SPECIE: LE NOMINE EPISCOPALI

#### 6. Libertà della Chiesa e intervento dello Stato

Il Concilio Vaticano II ha inequivocabilmente affermato che la libertà delle comunità religiose comprende anche "il diritto di non essere impediti, con mezzi legali o con atti amministrativi del potere civile, di scegliere... nominare e trasferire i propri ministri".<sup>33</sup> E, da parte sua, Giovanni Paolo II, nel già citato messaggio del 1 settembre 1980, ha rivendicato le libertà delle comunità confessionali "d'avoir sa propre hiérarchie interne ou ses ministres correspondants librement choisis par elles, d'après leurs normes constitutionnelles" nonché la libertà dei responsabili di tali comunità di nominare alle cariche ecclesiastiche.<sup>34</sup> Diritti ora espressamente riconosciuti anche in sede internazionale poiché il documento conclusivo della riunione di Vienna del 1986 ha impegnato gli Stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa a rispettare la libertà delle comunità religiose di "scegliere, nominare e sostituire il proprio personale conformemente alle rispettive esigenze e alle proprie norme nonché a qualsiasi intesa liberamente accettata tra esse e il proprio Stato".<sup>35</sup>

Per quanto specificamente concerne la Chiesa Cattolica vanno ricordate le prescrizioni di carattere generale del vigente Codice di diritto canonico che da un lato condizionano la validità del conseguimento di qualunque ufficio alla relativa provvista canonica, e, dall'altro, riservano quest'ultima alla autorità ecclesiastica cui spetti erigere, innovare e sopprimere l'ufficio stesso.<sup>36</sup> Peraltro lo stesso Codice ammette espressamente l'intervento di altri soggetti nella designazione della persona da nominare purché avvenga nei casi e nelle forme stabilite dal diritto della Chiesa.<sup>37</sup> La possibilità di tale intervento pone attualmente non pochi problemi anche perché da più parti si desidera un più ampio coinvolgimento della comunità cristiana nei procedimenti diretti alla nomina dei propri pastori. Una aspirazione indubbiamente meritevole di molta attenzione ma che, riguardando questioni di carattere intraecclesiale, esula dalla

<sup>33</sup> Dichiarazione "Dignitatis humanae", n. 4c.

<sup>34</sup> *Loc. cit.*

<sup>35</sup> In *Codice del diritto ecclesiastico*, cit., p. 173, n. 164. E, da parte sua, mons. Sodano, intervenendo nel 1989 alla prima riunione della Conferenza sulla dimensione umana, istituita dalla Riunione di Vienna, ha sottolineato come "l'aver riconosciuto che le comunità religiose hanno il diritto di amministrarsi secondo il proprio ordine giuridico dovrebbe dare ad alcune chiese la possibilità di scegliere il proprio personale senza interferenze da parte del potere politico" ("Mons. Sodano sulla 'dimensione umana' della C.S.C.E. L'aspetto sociale della religione", in *Il Regno*, 34 (1989), p. 466, n. 7).

<sup>36</sup> *Vedi supra*, n. 4.

<sup>37</sup> *Vedi can. 147, cfr., can. 939 c.c.e.o.*

tematica del presente congreso essenzialmente dedicato alla libertà della Chiesa di fronte alle autorità civili.

E, in effetti, come ampiamente messo in luce da numerosi e approfonditi studi anche molto recenti,<sup>36</sup> nel corso della sua storia bimillenaria la Chiesa ha frequentemente concesso al potere politico il diritto di intervenire, in diversi modi e forme, nelle nomine ecclesiastiche. Ancora oggi non pochi governi, grazie agli accordi stipulati con la Santa Sede, godono di “privilegi” in tale delicata materia, sia pure in misura decisamente più ridotta di quanto avveniva in altre epoche.

Tali prerogative riguardano per lo più la designazione dei vescovi diocesani e, in forme di norma più impegnative, quella dei vicari castrensi, ora denominati ordinari militari. Peraltro l'interesse dello Stato a non restare del tutto estraneo alla nomina di questi ultimi viene giustificato, almeno in una certa misura, dalla specificità della loro funzione che può anche comportare, in alcuni eserciti, la qualifica di ufficiali di grado elevato.<sup>39</sup>

## 7. La prenotificazione ufficiale.

Salvo alcune eccezioni talmente rare da essere considerate “curiosités juridiques”<sup>40</sup> — quali i diritti riconosciuti al capo dello Stato francese nella nomina dei vescovi di Metz e Strasburgo<sup>41</sup> e le singolari disposizioni concernenti alcune diocesi svizzere —<sup>42</sup> la forma di intervento dei governi nella provvista delle diocesi prevista dagli accordi vigenti è quella denominata “prenotificazione ufficiale”.<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Tra i più recenti studi di carattere monografico vedi, in particolare, J.-L. Harouel, *Les désignations épiscopales dans le droit contemporain*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977; P. V. Aimone-Bralda, *L'intervento dello Stato nelle nomine dei vescovi con particolare riferimento ai paesi non concordatari dell'Europa occidentale*, Roma, Pontificia Università Lateranense, 1978; J.-B. D'Onorio, *La nomination des évêques. Procédures canoniques et conventions diplomatiques*, Paris, Tardy, 1986 tutti con ampie bibliografie. V. anche R. Metz, *L'intervention du pouvoir civil dans la nomination des évêques, des vicaires apostoliques et des vicaires aux armées, d'après les conventions signées au cours des années 1955 à 1965*, in “Revue de droit canonique”, 16 (1966), pp. pp. 219-250; A. Talamanca, “I procedimenti concordatari di nomina”, in AA. VV., *Ministero episcopale e dinamica istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 63-125.

<sup>39</sup> Come osserva Metz (*L'intervention du pouvoir civil*, cit., p. 248) il maggiore intervento dello Stato nella nomina dei vicari castrensi è “bien compréhensible, en raison du rôle qui revient à ces personnages dans le cadre de l'armée”.

<sup>40</sup> Vedi in tal senso H.-M. Legrand, *Nature de l'Église particulière et rôle de l'évêque dans l'Église*, in AA. VV., *La charge pastorale des évêques*, Paris, Cerf, 1969, p. 154.

<sup>41</sup> Vedi R. Metz, *Le président de la République française dernier et unique chef d'Etat au monde qui nomme encore des évêques*, in “Revue des sciences religieuses”, 60 (1986), pp. 63-89.

<sup>42</sup> Vedi a tal riguardo *Élection et nomination des évêques en Suisse. Rapport d'experts établi à la demande de la Conférence centrale catholique romaine de Suisse*, Fribourg-Suisse, Editions Universitaires, 1993.

<sup>43</sup> Vedi, in ordine cronologico, l'accordo con la Francia del 1921 (*Concordatos vigentes*, cit., II, pp. 177-178); il concordato con la Baviera del 1924, art. 14 § 1 (ivi, I, pp. 263-264); la convenzione con la Prussia del 1929, art. 7 (ivi, I, p. 344); il concordato con il Baden del 1932, art. III e relativo protocollo

Essa è definita da uno dei classici trattati di *ius publicum ecclesiasticum* come “*privilegium ‘obiiciendi’ seu pandendi S. Sedi... rationes ordinis politici, quas gubernium haberet contra personam sibi notificatam, ante institutionem*”. A tal fine la stessa Santa Sede “*praesignificat, officiose, seu secreto et confidentialiter gubernio privilegiato nomen personae electae, antequam nominationis notitia fiat publici iuris*”.<sup>44</sup>

Alcuni degli studiosi che hanno dedicato specifica attenzione a questo istituto ne hanno spesso proposto quasi l'apologia. La prenotificazione, a loro avviso, non contrasterebbe in alcun modo con gli insegnamenti del Vaticano II né, a ben guardare, potrebbe essere altrimenti. Da un lato, infatti, l'istituto risponderebbe ad esigenze degli Stati senz'altro definite come ragionevoli, giuste, legittime. Dall'altro le eventuali obiezioni di questi ultimi resterebbero pur sempre soggette al libero apprezzamento della Santa Sede che non subirebbe, quindi, alcun condizionamento nel procedere alle nomine in questione. Del resto, aggiungono, almeno a quanto dato sapere, non sarebbero mai sorti a questo proposito seri contrasti tra autorità civili e autorità ecclesiastiche.

In sintesi: la prenotificazione non presenterebbe gravi inconvenienti e sarebbe quindi da considerarsi come il sistema che dovrà essere più frequentemente adottato anche nei futuri concordati per regolare il delicato e complesso problema delle nomine episcopali.

Tali argomentazioni possono, a prima vista, apparire anche condivisibili, ma a un esame attento e approfondito si rivelano scarsamente convincenti.

### 8. Le indicazioni del decreto conciliare “*Christus Dominus*”

La piena conformità al magistero conciliare si pretende desumere dalla constatazione letterale che il decreto “*Christus Dominus*”, nel formulare il ben noto voto, si è limitato ad auspicare “*che per l'avvenire non siano più concessi alle autorità civili diritti o privilegi di elezione, nomina, presentazione o designazione*”, senza minimamente menzionare la prenotificazione.<sup>45</sup>

addizionale (ivi, I, pp. 157-158 e 180-181); il concordato con l'Austria del 1933 art. IV (ivi, I, pp. 450-452); il concordato con la Germania del 1933, art. 14 e relativo protocollo finale (ivi, I, pp. 120 e 140-141); il modus vivendi con l'Ecuador del 1937, art. VII (ivi, II, pp. 471-472); il concordato con il Portogallo del 1940, art. X (ivi, II, pp. 336-337); il concordato con la Repubblica Dominicana del 1954, art. V (ivi, II, pp. 592-593); l'accordo con il Venezuela del 1964, art. VI (ivi, II, p. 643); il modus vivendi con la Tunisia del 1964, art. 10 (ivi, II, p. 630); l'accordo con l'Argentina del 1966 art. III (ivi, II, p. 413); il concordato con la Colombia del 1973 art. XIV (ivi, II, pp. 451-452); l'accordo con la Spagna del 1976 art. I (ivi, II, pp. 101-102); la convenzione con il Principato di Monaco del 1981, art. II (in “*Acta Apostolicae Sedis*” 73 (1981), p. 662); la convenzione con Haiti del 1984, art. 4 (ivi, 76 (1984), p. 954).

<sup>44</sup> Ottaviani, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, I, cit., p. 394.

<sup>45</sup> Decreto “*Christus Dominus*”, n. 20b. A giudizio di D'Onorio (*La nomination des évêques*, cit., p.

L'argomentazione rivela tutta la sua fragilità se si considera che, alla stessa stregua, sarebbe da considerarsi come pienamente conforme al dettato conciliare anche il diritto di veto, dal momento che neppure esso viene menzionato. E, d'altro canto, se tutto il significato del magistero del Vaticano II in questa materia si riducesse alla contrarietà nei confronti dei privilegi espressamente ricordati, non vi sarebbe nessuna vera novità rispetto al passato poiché già le disposizioni del Codice pio-benedettino indicavano chiaramente come la Santa Sede fosse ormai orientata a non concedere più ai capi di Stato il diritto di designare i vescovi.<sup>46</sup>

In realtà, se si vuole correttamente interpretare questo passo del decreto "Christus Dominus" è necessario, secondo le regole comuni ad ogni ermeneutica giuridica, tenere ben presenti sia il contesto normativo in cui si colloca sia le circostanze storiche in cui è stato formulato.

Sotto il primo profilo non si può certo trascurare l'enunciazione di principio che immediatamente lo precede, dove il diritto di nominare e costituire i vescovi è rivendicato come "proprium, peculiare et per se exclusivum" della competente autorità ecclesiastica.<sup>47</sup> Una dichiarazione che, per i termini assoluti in cui è formulata, non riconosce al potere civile alcuna competenza al riguardo e dunque nemmeno quel diritto alla prenotificazione che, comunque lo si consideri, è una prerogativa riguardante la materia delle nomine. E del resto in tal senso già si pronunciava senza esitazioni la stessa più autorevole dottrina preconconciliare, avvertendo che, come l'autorità della Chiesa aveva più volte dichiarato, "nullum ius civili auctoritati tamquam eidem proprium esse adscribendum in sacrorum pastorum nominatione".<sup>48</sup>

Ancora più decisive per la comprensione della *mens* dei "legislatori" del Vaticano II sono le circostanze storiche della sua celebrazione. Nei primi anni sessanta sono ben otto gli Stati che, per concessione della Santa Sede o per rivendicazione unilaterale, godono del privilegio di designare i vescovi.<sup>49</sup> Una situazione che il Concilio e la stessa Santa Sede giudicano ormai assolutamente

50) "Le Concile Vatican II n'a vu aucun inconvénient à la survivance se ce droit", e anche secondo L'egrand (*Nature de l'Église particulière*, cit., p. 151) "A cela Vatican III ne change rien... ne souhaite pas l'abrogation du droit de consultation puisqu'il n'en dit mot". Cfr., in modo meno esplicito e reciso, Metz, *L'intervention du pouvoir civil*, cit., p. 250 e Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., p. 87.

46) Vedi Metz, *L'intervention du pouvoir civil*, cit., p. 219.

47) Decreto "Christus Dominus", n. 20a; cfr., can. 377 § 5 c.i.c.

48) Ottaviani, *Institutiones iuris publici*, I, cit., p. 378; cfr., Cappello, F. M., *Summa iuris publici ecclesiastici*, Romae, Universitas Gregoriana, 1954<sup>61</sup>, p. 299.

49) Per disposizione concordataria o per espressa concessione della Santa Sede la Francia per le diocesi di Strasburgo e di Metz, il Portogallo per la diocesi di Macao, Haiti, Perù, Principato di Monaco, Spagna. Per rivendicazione unilaterale Argentina, Paraguay e Venezuela. Per più ampie notizie al riguardo vedi Minnerath, *L'Église et les États*, cit., p. 313, che peraltro non menziona il diritto del Portogallo circa la diocesi di Macao, ricordato invece da D'Onorio, *La nomination des évêques*, cit., pp. 58-59.

inaccettabile e che, d'altro canto, non ritengono di potere realisticamente superare chiedendo alle autorità civili di astenersi, puramente e semplicemente, da qualunque intervento in materia. La soluzione individuata è, dunque, quella di convincerle a rinunciare a tale prerogativa per accontentarsi della meno impegnativa prenotificazione. Un disegno che trova chiara conferma nei lavori preparatori del voto ricordato. Il suo inserimento nel decreto avviene, infatti, su richiesta della stessa Segreteria di Stato<sup>50</sup> e il relatore mons. Vuillot, nel presentarlo ai padri conciliari, ha cura di avvertire: "cessante iure praesentationis, nominationis vel electionis, semper vigeret in favorem Guberniorum privilegium praenotificationis officiosae".<sup>51</sup>

Da tutto questo si può agevolmente desumere che il Concilio non considera affatto la prenotificazione ufficiosa come la soluzione ideale dei rapporti tra autorità civili e autorità ecclesiastiche in tema di nomine episcopali. Si limita a non escluderla e anche, implicitamente, ad auspicarla, ma assegnandole esclusivamente una funzione strumentale come "moneta di scambio" per far recedere gli Stati da forme preesistenti di intervento più penetranti e quindi maggiormente condizionanti.<sup>52</sup>

### 9. Le esigenze degli Stati

Anche l'affermazione che la prenotificazione corrisponda ad esigenze dello Stato da considerarsi senz'altro come legittime, giuste, ragionevoli merita la più ampia riserva.<sup>53</sup> È infatti di tutta evidenza che la Santa Sede concede questo diritto esclusivamente allo scopo di evitare tensioni con un potere civile che avanza precise richieste in merito.<sup>54</sup> E, in un'ottica canonistica, non si vede

<sup>50</sup> Vedi Legrand, *Nature de l'Église particulière*, cit., p. 148. Richieste in tal senso erano state peraltro già avanzate da vari padri conciliari, come ricorda anche Talamanca, *I procedimenti concordatari*, cit., pp. 85-90.

<sup>51</sup> *Acta Synodalia Sacrosancti Concilii Oecumenici Vaticani II*, vol. III, pars II, Typis Polyglottis Vaticanis 1974, p. 64.

<sup>52</sup> Come è stato giustamente osservato: "Lorsque le Concile a vivement revendiqué la liberté de l'Église de nommer ses évêques sans ingérence des pouvoirs civils, il avait surtout en vue les quelques six pays catholiques où était pratiqué le droit de présentation" e, in tale situazione, la prenotificazione è "la solution que le Saint-Siège a fini par faire admettre en remplacement du droit de nomination" (Minnerath, *L'Église et les États* cit., rispettivamente p. 314 e p. 293).

<sup>53</sup> Secondo Metz (*L'intervention du pouvoir civil*, cit., pp. 219-220) la Segreteria di Stato, concedendo il diritto di prenotificazione "a-t-elle fait droit aux justes revendications des différents pays". Anche Harouel (*Les désignations épiscopales*, cit., pp. 51, 53, 61), riconosce come "légitimes" e "justes" le "préoccupations de l'autorité séculière". E, analogamente, Legrand (*Nature de l'Église particulière*, cit., p. 151) ritiene "compréhensible cette préoccupation de l'État". Da parte sua Aimone-Braida (*L'intervento dello Stato*, cit., p. 87) si limita semplicemente a constatare che "i governi civili si ritengono, in tal modo, sufficientemente tutelati nei loro legittimi diritti".

<sup>54</sup> Come riconosce lo stesso D'Onorio (*La nomination des évêques*, cit., p. 50), la prenotificazione mira a soddisfare le esigenze dello Stato "celui-ci ayant presque toujours recherché à exercer quel que contrôle sur la nomination".

davvero come si possa considerare legittima la pretesa di qualunque forma di ingerenza in una materia che la Chiesa rivendica in modo esclusivo alla propria competenza.

Dal punto di vista dello Stato c'è poi da chiedersi come tale pretesa si concili con i principi cui deve ispirarsi un ordinamento che intenda essere effettivamente laico e democratico. La laicità, infatti, di per sé esclude ogni intervento nelle materie che rientrano nell'ordine proprio della Chiesa, come espressamente sancito dalla Costituzione della Repubblica italiana del 1948 in linea generale<sup>55</sup> e dalla Carta fondamentale del Belgio del 1831 per quanto specificamente riguarda la materia in esame.<sup>56</sup> E la democrazia esige che tutti i cittadini siano eguali davanti alla legge, nell'immunità da condizionamenti derivati dai loro orientamenti politici e ideologici.<sup>57</sup> Basti al riguardo ricordare come in non pochi Paesi occidentali l'accesso a diverse funzioni pubbliche avviene per concorso, senza necessità di ottenere un gradimento da parte del Governo.

Quanti si propongono di giustificare la prenotificazione ritengono che si tratti di un dovere di cortesia nei confronti di un potere civile interessato a non rimanere completamente estraneo alle nomine dei vescovi a causa del non trascurabile influsso che questi esercitano sul corpo sociale.<sup>58</sup> Un'affermazione quest'ultima senz'altro vera un tempo, ma attualmente tutta da verificare nei fatti dal momento che anche là dove la presenza della Chiesa cattolica assume una notevole rilevanza sociale, come in Italia, i fedeli si dimostrano scarsamente sensibili alle direttive dell'episcopato in campo sociale e politico.

Né varrebbe appellarsi all'esempio della Polonia, dove la caduta del precedente regime è stata da taluni attribuita all'azione della Chiesa. Una tesi

<sup>55</sup> Art. 7, primo comma: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani", in *Codice del diritto ecclesiastico*, cit., p. 6.

<sup>56</sup> Art. 16 primo comma: "Lo Stato non ha il diritto di intervenire né nella nomina, né nell'insediamento dei ministri di un qualsiasi culto", in *Costituzioni straniere contemporanee*, I, cit., p. 41. Curiosamente persino il generalissimo Franco, secondo la testimonianza di un suo Ministro degli affari esteri, aveva in un primo tempo riconosciuto come lo Stato non avesse alcun titolo per immischiarsi nelle nomine episcopali, affermando: "Así como yo nombro los gobernadores que el Papa nombra los obispos" (vedi V. Cárceles Ortíz, *Le relazioni tra Franco e Pio XII*, relazione presentata al Simposio "Il processo di designazione dei vescovi", Roma, Pontificia Università Lateranense, 24-28 aprile 1995, testo dattiloscritto, p. 4).

<sup>57</sup> Già nel 1849 osservava Antonio Rosmini: "Come nelle moderne forme di reggimento è lasciata a tutti i cittadini la libertà d'opinare anche nelle cose amministrative e politiche, così anche i vescovi devono essere uomini che godono della stessa libertà", cit. da Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., p. 13.

<sup>58</sup> Vedi in tal senso D'Onorio, *La nomination des évêques*, cit., p. 50. Dello stesso avviso, almeno sostanzialmente, Legrand (*Nature de l'Église particulière*, cit., p. 151) che considera "compréhensible" questa preoccupazione dello Stato "puisque de par leur charge et leur prestige, les évêques sont encore quelquefois supposés pouvoir donner une certaine orientation à l'attitude civique des fidèles. En tout cas, le Saint-Siège a reconnu cette légitimité d'une façon constante". In realtà non sembra si possa affermare che la Santa Sede ha riconosciuto la legittimità della pretesa degli Stati ad ottenere la prenotificazione per il solo fatto che ha ritenuto opportuno non contrastarla.

largamente discutibile, anche alla luce degli eventi successivi, e che, qualora risultasse vera, dimostrerebbe l'inutilità della prenotificazione agli stessi fini politici, poiché il governo comunista si avvaleva di tale prerogativa che si era unilateralmente attribuita con il decreto del 31 dicembre 1956.<sup>59</sup>

L'altro specifico argomento addotto in favore della prenotificazione riguarda la sua funzione di prevenire conflitti con l'autorità civile, riconosciuta anche da un intransigente difensore della *libertas Ecclesiae* come il cardinal Ottaviani, il quale ha ritenuto che questo istituto contribuisse "maxime" alla pace e alla concordia tra società religiosa e società civile.<sup>60</sup> Tale convinzione può trovare conferma nei fatti solo in quegli Stati che non siano disposti a rinunciare a uno specifico controllo di carattere politico sull'attività dei vescovi, ma non può certo essere generalizzata. Infatti, in linea di principio, è senz'altro più convincente l'opinione di un altro autorevole canonista, il padre Cappello, che vari anni prima del decreto "Christus Dominus" avvertiva come la "concordia sive bonum publicum" non fosse "solida ratio ad interventum... principum vindicandum" poiché nulla giovava maggiormente alla sua promozione del "liberum exercitium auctoritatis ecclesiasticae, quae maxima prudentia summoque studio in re tanti momenti procedit".<sup>61</sup>

In ogni caso è da considerarsi per lo meno singolare la tesi dello stesso cardinal Ottaviani che, a proposito della prenotificazione, afferma: "ipsum interesse Ecclesiae bonumque animarum coincidit hac in re cum civili bono" poiché la Santa Sede, una volta resa edotta della esistenza di "veras, objectivas et graves rationes politicas" contro una persona determinata, potrà ritenere opportuno rinunciare a nominarla, provvedendo così "suae... incolumitati communique paci".<sup>62</sup> Non si vede, infatti, per quale ragione la Chiesa dovrebbe assumersi al riguardo uno specifico obbligo nei confronti degli Stati quando è perfettamente in grado di assumere direttamente tutte le opportune e necessarie informazioni circa l'opportunità di una designazione episcopale, avvalendosi dei nunzi, dei delegati apostolici e degli stessi episcopati locali, secondo quanto previsto dal can. 377 § 3 del vigente Codice di diritto canonico.

## 10. Gli obblighi della Santa Sede

Ma evidentemente la questione più rilevante ai fini di una valutazione complessiva dell'istituto della prenotificazione ufficiosa concerne la precisa

<sup>59</sup> Se ne veda il testo in D'Onorio, *La nomination des évêques*, cit., pp. 126-127.

<sup>60</sup> Vedi Ottaviani, *Institutiones iuris publici*, I, cit., pp. 396-397.

<sup>61</sup> Cappello, *Summa iuris publici*, cit., p. 301.

<sup>62</sup> Ottaviani, *Institutiones iuris publici*, I, cit., p. 398 in nota. Una opinione sostanzialmente condivisa da D'Onorio (*La nomination des évêques*, cit., p. 54) che attribuisce alla prenotificazione la funzione "d'éclairer" la Santa Sede.

identificazione degli obblighi che esso comporta per la Santa Sede. Un problema che si pone in quanto quasi tutti gli accordi che lo prevedono non forniscono alcuna indicazione al riguardo.<sup>63</sup>

Vari autori sostengono che, in mancanza di una espressa disposizione in contrario,<sup>64</sup> l'istituto comporti per la Santa Sede solo una obbligazione di carattere morale.<sup>65</sup> Ma ben più convincente appare la tesi di quanti ritengono che ne derivino veri e propri obblighi giuridici, poiché se la Santa Sede non avesse il dovere di rivedere il proprio orientamento nemmeno in presenza di obiezioni fondate su validi motivi, l'istituto non avrebbe alcun senso.<sup>66</sup> Non si vede quindi come si possa negare il dovere della autorità ecclesiastica di ricevere le eventuali obiezioni, valutarle, e disporre diversamente se le circostanze adottate risultino effettivamente esistenti e rientrino tra quelle previste dalle disposizioni pattizie.

Una opinione condivisa dallo stesso cardinal Ottaviani che afferma la piena libertà della Santa Sede di procedere alla progettata nomina solo qualora questa, ritenendo di dover contestare la validità o l'obiettività delle ragioni adottate contro il candidato, abbia verificato l'impossibilità di superare il dissenso con il governo interessato.<sup>67</sup>

Al riguardo occorre però immediatamente osservare che, sebbene la Santa Sede si sia costantemente adoperata nel corso del tempo a delimitare la natura delle circostanze che possono costituire oggetto di obiezione,<sup>68</sup> la loro indicazione nei concordati vigenti risulta ancora molto ampia e generica.<sup>69</sup> È, infatti,

<sup>63</sup> Vedi Metz, *L'intervention du pouvoir civil*, cit., p. 241. Tra le eccezioni va innanzitutto ricordato come il protocollo finale al concordato con la Germania del 1933, in riferimento alla prenotificazione di cui all'art. 14, escluda che si tratti di un diritto di veto (*Concordatos vigentes*, cit., I, pp. 141-142). Analogamente, secondo il protocollo addizionale al concordato con il Baden del 1932, in presenza di "una obiezione di carattere politico generale", qualora non si possa "giungere ad una intesa", "la Santa Sede è libera di effettuare la provvista" (ivi, I, pp. 180-181). Da parte sua l'accordo con la Spagna del 1976 riconosce all'art. 2 che la valutazione di "eventuali obiezioni concrete di indole politica generale (...) spetterà alla prudente valutazione della Santa Sede" (ivi, II, p. 101-102).

<sup>64</sup> Come avviene nell'accordo con il Venezuela del 1964 dove, all'art. VI, si prevede che, di fronte a "obiezioni di carattere politico generale", "la Santa Sede indicherà il nome di altro candidato" (vedi *Concordatos vigentes*, cit., II, 643). La norma, così come suona, sembra comportare un diritto di veto, ma da parte ecclesiastica se ne sostiene una interpretazione molto più ristretta, come ricorda Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., 109-110.

<sup>65</sup> Vedi Metz, *L'intervention du pouvoir civil*, cit., p. 241; Harouel, *Les désignations épiscopales*, cit., p. 58; D'Onorio, *La nomination des évêques*, cit., p. 54.

<sup>66</sup> Come riconoscono anche Metz e D'Onorio.

<sup>67</sup> Vedi Ottaviani, *Institutiones iuris publici*, I, cit., p. 397.

<sup>68</sup> Vedi a tale proposito Minnerath, *L'Église et les États*, cit., pp. 293-66; Harouel, *Les désignations épiscopales*, cit., pp. 54-57; Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., pp. 126-128e, più sinteticamente, D'Onorio, *La nomination des évêques*, cit., pp. 51-52.

<sup>69</sup> Come osserva Aimone-Braida (*L'intervento dello Stato*, cit., p. 129) anche là dove siano previste solo obiezioni di carattere politico generale "è difficile poter dire dove termina la politica 'generale' e dove inizia la politica di partito".

fin troppo evidente che contro qualunque candidato sgradito, anche solamente a causa del suo impegno per la tutela delle minoranze etniche o dei ceti sociali più indigenti, si potrebbero sempre invocare esigenze di carattere politico generale,<sup>70</sup> che, anche perché attinenti l'ordine proprio dello Stato, la Santa Sede ben difficilmente potrebbe contestare in modo efficace.

Si aggiunga che anche qualora le circostanze addotte non risultassero valide, la stessa Santa Sede si troverebbe pur sempre nella necessità di riconsiderare il proprio orientamento in quanto "l'ostilità dello Stato nei confronti della persona nominanda" potrebbe poi comportare gravi "conseguenze politiche... nei corretti rapporti tra Stato e Chiesa".<sup>71</sup>

Queste considerazioni meriterebbero attenzione anche se, di fatto, gli Stati non si avvalessero del loro *jus obiiendi*, come, secondo una autorevole testimonianza, avverrebbe in Francia.<sup>72</sup> Tale acquiescenza potrebbe infatti derivare da una sorta di "autocensura preventiva" della Santa Sede diretta ad evitare l'insorgere di qualunque contenzioso con il potere civile.<sup>73</sup> Qualora, poi, questa interpretazione fosse da considerarsi infondata, sarebbe evidente l'assoluta inutilità della prenotificazione in quanto la stessa Santa Sede, indipendentemente dall'esistenza o meno di un impegno concordatario, eviterebbe programmaticamente di designare candidati non graditi ai rispettivi governi.

Da quanto fin qui esposto risulta chiaramente che la prenotificazione, pur non configurandosi come un diritto di veto e nemmeno come necessità di un gradimento, comporta per la Santa Sede non solo precisi obblighi di natura giuridica ma anche non indifferenti condizionamenti di carattere politico che possono, di fatto, avere la stessa efficacia vincolante sulle sue scelte.<sup>74</sup> Non si

70 Anche il tentativo del card. Ottaviani (*Institutiones iuris publici*, I, cit., p. 400) di delimitare la portata della "clausola politica" non giunge a risultati apprezzabili se si considera che ritiene ricomprese tra le "rationes seu causae ordinis politici" anche quelle che "paci socialis conservationem respiciant", una formula che lascia ampio spazio alle possibili obiezioni di governi autoritari. Sul punto vedi anche Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., pp. 128-129.

71 Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., p. 131. A questo proposito appare significativo quanto affermato da mons. Testa in seno alla commissione mista incaricata di risolvere i problemi relativi all'esecuzione del concordato lateranense: "Circa le conseguenze del mancato accordo è (...) costante prassi della Santa Sede di non dar corso alle nomine avverso le quali sia stata mossa opposizione" (*Atti della commissione mista dei delegati della Santa Sede e del Governo italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato*, a cura di P. Ciprotti, Milano, Giuffrè, 1968, p. 15). Una affermazione che va ben oltre la pur significativa avvertenza di Harouel (*Les désignations épiscopales*, cit., p. 59): "Il semble en effet que le Saint-Siège (...) ait toujours scrupuleusement tenu compte des objections gouvernementales dès lors qu'elles lui semblaient justifiées".

72 Come ricorda D'Onorio (*La nomination des évêques*, cit., p. 54 in nota) "Le Cardinal Marty a déclaré n'avoir jamais entendu ou connu la moindre objection d'un gouvernement français".

73 Per i conflitti derivanti da divergenze circa la validità delle obiezioni addotte vedi Metz, *L'intervention du pouvoir civil*, cit., pp. 242-243; Harouel, *Les désignations épiscopales*, cit., pp. 59-60.

74 Come avverte Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., p. 132: "per le obiezioni che esulano da quelle accordate... si potrà parlare... di valore politico, al limite anche vincolante".

ritiene, quindi, di poter condividere l'affermazione che tale impegno pattizio non intacchi in alcun modo la piena libertà della Chiesa nelle nomine episcopali.<sup>75</sup>

## 11. Le prospettive

Quanto alla previsione che la prenotificazione ufficiosa costituirà il sistema più frequentemente adottato nei futuri concordati, occorre distinguere. Tale tesi è, infatti, da considerarsi del tutto esatta se formulata negli anni immediatamente successivi al Vaticano II,<sup>76</sup> ma è per lo meno discutibile quando venga riproposta a distanza di decenni da tale evento.<sup>77</sup>

E' fuori dubbio che pressoché tutti gli accordi stipulati dopo il 1965 prevedano la prenotificazione,<sup>78</sup> che viene a sostituire, in attuazione del voto del decreto "Christus Dominus", forme più penetranti di intervento dei poteri statali.<sup>79</sup> Ma è del pari innegabile che dalle più recenti *conventiones* emerga un orientamento diretto a una radicale riforma e persino a un totale superamento dell'istituto stesso.

Il concordato sottoscritto con la Polonia nel 1993 e ancora in attesa di ratifica, si limita a stabilire che la Santa Sede "prima della pubblicazione della nomina di un vescovo diocesano" faccia "conoscere il suo nome in tempo opportuno al Governo... in via riservata"<sup>80</sup> e, dunque, non solo tace completamente circa il diritto di quest'ultimo ad avanzare obiezioni, ma sembra anche dare per scontato che al momento della comunicazione la nomina sia già avvenuta.<sup>81</sup> In tal senso, comunque, si pronuncia espressamente l'Accordo con il Perù del 1980, dove per di più non si prevede la segretezza della comunicazione e, inoltre, si afferma che, una volta avvenuta la pubblicazione, la nomina ottiene senz'altro gli effetti civili.<sup>82</sup> Del tutto innovativa, poi, risulta la dettagliata disposizione del concordato italiano del 1984 che, mentre prevede la comuni-

<sup>75</sup> Come sembra ritenere Metz (*Les nominations épiscopales en France et plus spécialement dans les diocèses concordataires de Strasbourg et de Metz*, in "Revue de droit canonique", 8 (1958), p. 104) là dove afferma che "Le Saint-Siège choisit... en toute liberté, sans aucune intervention préalable de l'État, les évêques de France", pur ritenendo che essa abbia sempre tenuto conto delle obiezioni del governo.

<sup>76</sup> Vedi Metz, *L'intervention du pouvoir civil*, cit., p. 250.

<sup>77</sup> Vedi Harouel, *Les désignations épiscopales*, cit., p. 61, che ancora nel 1977 considera "le droit de regard" "une formule d'avenir".

<sup>78</sup> Vedi, in particolare, l'accordo con l'Argentina del 1966 art. III (*Concordatos vigentes*, cit., II, p. 413); il concordato con la Colombia del 1973, art. XIV (*ivi*, II, pp. 451-452), l'accordo con la Spagna del 1976 art. 1.2 (*ivi*, II, pp. 101-102); la convenzione con il Principato di Monaco del 1981, art. II ("Acta Apostolicae Sedis", 73 (1981), p. 652); la convenzione con Haiti del 1984, art. 4 (*ivi*, 76 (1984), p. 954).

<sup>79</sup> Per più ampie notizie al riguardo vedi Minnerath, *L'Église et les États*, cit., pp. 318-329.

<sup>80</sup> Art. 7.4. Il testo di questo concordato è pubblicato nell'insero dell'"Osservatore romano" del 30 luglio 1993.

<sup>81</sup> Infatti si dispone che la comunicazione avvenga "prima della pubblicazione della nomina" e non prima della nomina stessa, come previsto da altri concordati.

<sup>82</sup> Art. VII, in *Concordatos vigentes*, cit., II, p. 582.

cazione delle nomine a numerosi uffici ecclesiastici, non esige che essa avvenga prima della relativa pubblicazione.<sup>83</sup>

Se ne può dedurre che da un lato la Santa Sede è ormai decisamente orientata a liberarsi, là dove possibile, da qualunque ingerenza nelle nomine dei vescovi e che, dall'altro, gli Stati appaiono maggiormente disponibili a rinunciare alle loro tradizionali pretese in questa materia. Un atteggiamento, quest'ultimo, probabilmente dovuto non solo a una maggior considerazione per l'ordine proprio della Chiesa, ma anche alla diminuzione della rilevanza politico-sociale dell'autorità dei vescovi determinata dai processi di secolarizzazione e dagli stessi orientamenti separatisti dei più recenti concordati.

Certamente sarà necessario verificare nella realtà dei fatti se questi orientamenti finiranno con l'imporsi anche nei futuri concordati. Non è, infatti, per nulla escluso che, di fronte al permanere di pressanti richieste dei poteri civili, la Santa Sede conceda ancora lo *jus obiectiois*<sup>84</sup> sia pure adoperandosi per delimitarne più precisamente la portata. In questo campo, infatti, qualunque tentativo di generalizzazione rischia di essere smentito dalla concretezza dell'esperienza storica. Si è ad esempio osservato che la cessazione dei diritti di patronato e presentazione è essenzialmente dovuta al venire meno del confessionismo statale.<sup>85</sup> E si è anche sostenuto che dove "la Chiesa conserva o raggiunge una più efficace presenza nella società civile", i governi sono portati a chiedere "una sia pur blanda forma di controllo sulle persone che possono esercitare un notevole influsso pubblico, quali i vescovi o anche i parroci".<sup>86</sup>

Affermazioni condivisibili, ma solo in linea di massima poiché la Francia, benché consideri la laicità come una delle sue più gelose prerogative, conserva il diritto di nomina dei vescovi di Metz e Strasburgo nonché il sistema della prenotificazione per tutte le altre diocesi.<sup>87</sup> E, per altro verso, l'Italia, nonostante

<sup>83</sup> Art. 32, in "Acta Apostolicae Sedis", 77 (1985), p. 523. Si veda anche, nello stesso senso, la disposizione di carattere generale dell'accordo con la Repubblica di San Marino del 1992, art. 1: "La nomina dei titolari di uffici ecclesiastici è liberamente effettuata dall'autorità ecclesiastica. Quest'ultima comunica all'autorità civile le nomine di rilevanza per l'ordinamento della Repubblica e, comunque, per gli effetti del presente accordo. Sono pertanto abrogate tutte le disposizioni di legge o di carattere consuetudinario che prevedano, a qualunque titolo e in qualunque forma, un intervento dello Stato in materia di provvista di benefici e, in genere, di nomina di titolari di uffici ecclesiastici" ("Acta Apostolicae Sedis", 85 (1993), p. 324).

<sup>84</sup> A tale proposito va ricordato che secondo Hollerbach (*Le droit allemand*, cit., pp. 59-60) "la clause politique, c'est-à-dire le droit de regard du gouvernement sur la nomination des évêques, restera en vigueur et en application" nei previsti accordi tra la Santa Sede e i Länder dei territori già appartenenti alla Repubblica Democratica Tedesca.

<sup>85</sup> Vedi Minnerath, *L'Église et les États*, cit., p. 279. Anche Aimone-Braida (*L'intervento dello Stato*, cit., p. 250), ritiene che un "sistema di assoluta libertà trova più facile e immediata attuazione negli Stati che possono definirsi separatisti".

<sup>86</sup> Aimone-Braida, *L'intervento dello Stato*, cit., pp. 250-251.

<sup>87</sup> Salvo che in alcuni "départements, territoires d'Outre-mer et collectivités territoriales", vedi AA.VV., *Droit canonique*, a cura di P. Valdrini, Paris, Dalloz, 1989, pp. 545 ss.

*l'autorità ecclesiastica vi assume una importanza ben maggiore di quella che è dato riscontrare in molti altri paesi, ha rinunciato a qualunque forma di intervento preventivo, e per di più in un momento in cui il partito dei cattolici svolgeva ancora un ruolo determinante nelle vicende politiche.*

*Peraltro il superamento dell'istituto della prenotificazione non sarebbe altro che un logico sviluppo della evoluzione storica della prassi concordataria che da tempo si è orientata nel senso di una progressiva riduzione dei diritti dei governi, sostituendo dapprima il patronato e la presentazione con la meno impegnativa prenotificazione, e restringendo poi l'oggetto e la portata delle possibili obiezioni.*

*In ogni caso da tutte le considerazioni fin qui prospettate risulta evidente che la prenotificazione ufficiosa non costituisce affatto, come taluno sembra opinare, la forma ideale delle relazioni tra società civile e società religiosa circa le nomine episcopali poiché non risulta pienamente rispettosa né della libertà della Chiesa né della laicità dello Stato. Infatti essa denota, comunque, una pretesa di quest'ultimo a intervenire in una materia che non appartiene all'ordine che gli è proprio, ed è accettata dalla Chiesa, a ben guardare, unicamente come "male minore" e senza, comunque, prevedere i modi di soluzione di eventuali conflitti sul "non-prenotificato".*

*Solo la formula adottata dal concordato italiano del 1984, vale a dire la notificazione a nomina avvenuta e già pubblicata, fa totalmente salva la libertà della Santa Sede, ponendola al riparo da qualunque ingerenza. E mentre corrisponde pienamente al principio della laicità dello Stato, ne soddisfa la giusta esigenza di essere informato, in modo ufficiale e formale, sulla identità dei titolari di funzioni ecclesiastiche che comportano il compimento, in base alle disposizioni concordatarie, di atti rilevanti anche agli effetti civili.*