

NOMINA AGLI UFFICI ECCLESIASTICI E CITTADINANZA EUROPEA

Pier Virginio Aimone Braida

1. Uffici ecclesiastici e circoscrizioni territoriali

Nella maggior parte degli accordi intervenuti negli ultimi due secoli tra Chiesa cattolica e Stati sovrani (il punto di riferimento *a quo* è il concordato napoleonico del 1801, tuttora vigente, almeno in parte, in alcuni dipartimenti francesi e sempre parzialmente anche nel Benelux – Belgio, Olanda, Lussemburgo –) la nomina agli uffici ecclesiastici più rilevanti (vescovi e parroci) è stata disciplinata per lo più sotto un duplice profilo. Da un lato l'idoneità politica degli ecclesiastici da nominare all'ufficio di vescovo ed anche di parroco (diritto di nomina, diritto di presentazione, diritto di prenotificazione o clausola politica, diritto di comunicazione),¹ dall'altro l'idoneità civile, comprendente anche la cittadinanza (originaria o per naturalizzazione) degli ecclesiastici destinati a divenire vescovi o parroci all'interno di uno Stato sovrano.

Poiché le circoscrizioni ecclesiastiche (le diocesi in particolare, ma anche le parrocchie) sussistevano già prima della formazione dei singoli Stati nazionali, questi ultimi si sono sovente preoccupati, negli accordi stipulati con la Chiesa cattolica, di stabilire che le circoscrizioni ecclesiastiche coincidessero, se possibile, con quelle civili; e qualora così non fosse, che nessun titolare di un ufficio ecclesiastico territoriale avesse giurisdizione al di fuori dello Stato, qualora la circoscrizione ecclesiastica ne superasse i confini, o all'interno dello Stato, qualora il titolare avesse la propria sede al di fuori dei confini.

Anche nei rapporti tra Stati e Chiesa cattolica la nuova realtà degli Stati nazionali che aveva già visto la luce durante l'ultima parte del medioevo, all'interno della *res publica christiana*, e che si consolida definitivamente, dopo le guerre di religione in Europa, e in particolare dopo la guerra dei trent'anni, con la pace di Vestfalia (1648), induce quindi a stabilire nuove norme anche per la Chiesa cattolica, che in quanto tale e in quanto universale non conosce confini politici o civili: nella Chiesa non vi sono infatti né cittadini né stranieri. Tutti i battezzati, uniti dai vincoli della fede e della comunione sacramentale e ministeriale, sono a pieno titolo (*pleno iure*) membri della Chiesa.

¹ Cf W. WEBER, *Die politische Klausel in den Konkordaten*, Hamburg 1939; J. H. KAISER, *Die politische Klausel der Konkordate*, Berlin-München 1949; D. ALBRECHTS, *Die politische Klausel des Reichskonkordats in der deutschvatischen Beziehungen*, in *Festschrift M. Spindler*, München 1969; J. L. HAROUEL, *Les désignations épiscopales dans le droit contemporain*, Paris 1977; P. V. AIMONE BRAIDA, *L'intervento dello Stato nelle nomine dei vescovi*, Roma 1978.

2. Fondazione e sviluppo della Comunità europea

A partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, che in questo secolo ha così profondamente sconvolto l'Europa, vi è stato un tentativo, iniziato in Francia e sostenuto in particolare dalla Germania (cui si sono aggiunti sin dall'inizio Italia e Benelux), di ricostruire un'Europa unita, su basi economiche, politiche e culturali. Riuscito il primo tentativo (economico) con la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), fallito il secondo (politico) relativo alla difesa comune (CED), l'unione economica (il cosiddetto mercato comune) si è consolidata attraverso la creazione di altre due Comunità europee, la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità per l'energia atomica (Euratom).

Le Comunità (economiche) europee hanno dato buona prova di sé, cosicché al nucleo iniziale, imperniato sulla relazione franco-tedesca e sostenuto da Italia e Benelux, si sono aggiunte dapprima Regno Unito, Irlanda e Danimarca, indi Grecia, da ultimo Spagna e Portogallo. Altri stati europei hanno chiesto di aderire alla Comunità, senza risultati positivi (Turchia, Malta e Cipro), come anche Marocco, che tuttavia geograficamente non appartiene all'Europa. Altri ancora, avendo in un primo tempo aderito (Norvegia ed anche Groenlandia, che appartiene alla Danimarca) ne sono poi usciti.

Svezia, Finlandia e Austria fanno parte della Comunità dal 1995, mentre altri paesi (Svizzera e Islanda) non sembrano avere al momento l'intenzione di aderire alla Comunità. Volentieri invece ne farebbero parte, ma le differenze economiche lo impediscono per il momento, alcuni Stati dell'Europa centro-orientale, quali Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria ed altri ancora. Il relativo successo sul piano economico delle Comunità europee volute dai Trattati di Roma (1957), ha indotto i vari Stati sovrani membri delle Comunità ad accrescere la loro unione, semplificemente economica, anche a livello politico, sociale e culturale.

Passi significativi in questa direzione sono stati da ultimo sia il cosiddetto «White Paper», che ha incentivato le fondamentali libertà di circolazione, all'interno della Comunità, delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali, attraverso la progressiva eliminazione delle barriere fisiche, giuridiche e fiscali; sia l'Atto Unico del 1984 che ha snellito gli adempimenti procedurali e decisionali; sia infine gli accordi relativi all'unione monetaria nonché all'unione politica europea, stipulati a Maastricht nel 1992 ed entrati in vigore il primo novembre 1993, con dieci mesi di ritardo sulla data originariamente prevista, in quanto la ratifica degli accordi è stata assai controversa, in particolare in Danimarca, ove un primo referendum negativo ha costretto ad un parziale rinegoziato con la Danimarca. Anche il Regno Unito ha avuto parecchie esitazioni. Ma l'ultimo Stato a pervenire alla ratifica è stata la Germania a causa di un ricorso avanzato da talune parti alla corte costituzionale tedesca, che ha comunque ritenuto compatibili con la costituzione le disposizioni degli accordi. Gli accordi di Maastricht contengono tra l'altro le premesse per un limitato diritto di voto e per una limitata cittadinanza europea all'interno della Comunità.

Pertanto si vorrebbe qui esaminare se la nuova situazione giuridico-politica, scaturente dagli accordi di Maastricht sull'unione politica europea, possa influire sulle disposizioni concordatarie che esigono la cittadinanza per la nomina ad un ufficio ecclesiastico, se cioè alla cittadinanza prevista per i singoli Stati nazionali possa sostituirsi la comune cittadinanza europea o quanto meno la completa libera circolazione delle persone all'interno della Comunità. Un primo problema concerne la prio-

rità normativa, se cioè il principio «*pacta sunt servanda*», che disciplina le norme di diritto internazionale prevalga anche su norme parimenti pattizie interstatuali, quali le norme dei Trattati e delle loro varie modifiche (da ultimo gli accordi di Maastricht). Da un lato la Chiesa cattolica garantisce alle norme pattizie internazionali priorità rispetto alle norme interne dell'ordinamento canonico, secondo quanto stabilito anche al can. 3 del vigente Codice di diritto canonico. Dall'altro la consolidata ed accettata giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo conferisce alle norme del Trattato priorità su tutte le norme interne, anche di carattere costituzionale, dei singoli Stati membri. Detta giurisprudenza garantisce l'efficacia immediata (o applicabilità diretta) delle norme del Trattato anche se in contrasto con norme interne ordinarie o costituzionali dei singoli Stati membri o con norme pattizie, incompatibili con le disposizioni del Trattato.

La questione non concerne direttamente la Chiesa cattolica che non fa parte (intendiamo qui la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano) delle Comunità europee, ma certamente i singoli cittadini degli Stati membri, che in base agli accordi tra Santa Sede e singoli Stati membri, non potrebbero essere nominati, benché canonicamente idonei, titolari di uffici ecclesiastici se non in quegli Stati membri di cui possiedono la cittadinanza (originaria o per naturalizzazione). Ci si può chiedere se, qualora la Santa Sede nominasse titolare di uno degli uffici territoriali di rilievo un ecclesiastico non cittadino di quello Stato membro ma avente la cittadinanza di uno degli Stati membri della Comunità e il governo di quello Stato facesse valere l'eventuale accordo con la S. Sede che prevede il requisito della cittadinanza per la nomina, il soggetto interessato possa adire (con ricorso in via pregiudiziale proposto dal giudice ordinario investito della controversia all'interno dello Stato membro) la Corte di Giustizia delle Comunità europee affinché essa si pronunci sulla compatibilità tra diritto comunitario ed eventuale diniego dello Stato membro ad accettare la nomina ad un ufficio ecclesiastico di persona non cittadina di quello stesso Stato. Occorre pertanto da un lato esaminare le disposizioni degli accordi tra Santa Sede e Stati membri, relative al requisito della cittadinanza per la nomina ad uffici ecclesiastici; dall'altro le eventuali disposizioni del diritto comunitario eventualmente in contrasto con dette norme. Siffatto esame potrebbe consentire il raggiungimento di una soluzione teorica della questione o nel senso della prevalenza degli accordi concordatari o nel senso della incompatibilità (e quindi della irrilevanza) di detti accordi con il diritto comunitario, che conferisce ai singoli cittadini comunitari specifici interessi e pretese giuridiche.

3. Stati della Comunità che non esigono il requisito della cittadinanza in ordine alle nomine a taluni uffici ecclesiastici

Per alcuni degli attuali Stati membri delle Comunità europee la questione è certamente irrilevante, sia perché non sussistono accordi con la Chiesa cattolica, sia perché la nomina agli uffici ecclesiastici anche territoriali resta un affare del tutto interno alla Chiesa, per il quale lo Stato non manifesta interesse alcuno (salvo beninteso il diritto dello Stato di concedere o meno un eventuale permesso di ingresso o di soggiorno a persona che non gode della cittadinanza di quello Stato). Si tratta di Danimarca, Regno Unito, Grecia e Irlanda. Nei primi tre sussiste una religione di Stato (rappresentata rispettivamente dalla Chiesa protestante luterana, Chiesa anglicana, Chiesa ortodossa); nel quarto non viene considerata l'ipotesi (per il ruolo ivi svolto

dal cattolicesimo) di sminuire in qualunque modo le prerogative della Santa Sede. Per la Danimarca dunque (così come per Svezia, Norvegia, Finlandia ed anche Islanda) la nomina agli uffici di vescovo e parroco non è subordinata al requisito della cittadinanza ed è liberamente effettuata rispettivamente dalla Santa Sede e dai vescovi.

Se il Regno Unito non esige il requisito della cittadinanza per vescovi e parroci cattolici, se ne può tuttavia ricordare un interesse quanto meno indiretto (anche se ormai solamente di carattere storico) negli accordi del 1880 tra la Santa Sede ed il generale Simmons, Inviato della Regina d'Inghilterra, relativi alla nomina dei vescovi dell'isola di Malta.² Da essi si ricava che per il Regno Unito il requisito della cittadinanza è opportuno ma non vincolante giuridicamente e tale è dunque oggi la situazione sia per il Regno Unito, sia per Malta, divenuta indipendente e probabile futuro membro della Comunità europea. Un particolare problema potrebbe presentare l'Irlanda le cui circoscrizioni ecclesiastiche non tengono conto del confine tra Repubblica d'Irlanda e Irlanda del Nord (parte del Regno Unito) e i cui titolari, per i quali del resto il requisito della cittadinanza non è richiesto, estendono la loro giurisdizione su tutta la circoscrizione ecclesiastica.

Benché la Santa Sede intrattenga relazioni diplomatiche con questi Stati (ad eccezione invero della Danimarca), essa non è tuttavia ivi vincolata da norme relative alla cittadinanza per la nomina agli uffici di vescovo e parroco.³ È vero che da parte sua la Santa Sede è attenta a nominare a quegli uffici, così vitali per le Chiese locali, persone idonee sotto il profilo pastorale, linguistico, culturale; per cui normalmente la cittadinanza, anche se requisito non necessario, segue senz'altro, anche per evitare difficoltà burocratiche d'ingresso o di soggiorno. Non mi è nota invece la situazione quanto ai parroci: è probabile che in quel caso vi siano eccezioni al requisito della cittadinanza, benché occorra notare che l'insistenza degli Stati interessati alla cittadinanza verta piuttosto sui vescovi che sui parroci.

I rimanenti Stati membri sono invece direttamente o indirettamente coinvolti nella questione e pare pertanto opportuno prenderli in esame singolarmente, sia per met-

² Nella nota del cardinale segretario di Stato Rampolla al generale Simmons (20.3.1880) (in A. MERCATI, *Raccolta di Concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le Autorità civili*, I, Tip. Poliglotta Vaticana 1954, p. 1075 [= Mercati]) si legge che «riguardo al requisito della nazionalità maltese, che si richiederebbe nei soggetti che dovranno essere promossi all'episcopato, si fa osservare che per deporre ogni preoccupazione in proposito, senza nulla innovare nelle disposizioni di diritto, dovrà bastare al Governo di Sua Maestà la considerazione che nel fatto la Santa Sede, conformandosi allo spirito dei Sacri Canoni, giammai destinerebbe a Pastore di una diocesi chi dovesse riuscire men grato alle popolazioni che gli venissero affidate». Per il resto la Santa Sede è disposta a concedere al Regno Unito il diritto di prenotificazione ufficiosa. Il generale Simmons accoglie da un lato il diritto di prenotificazione ufficiosa accordatogli; dall'altro, quanto al criterio della nazionalità maltese, peraltro richiesto dallo stesso Simmons, si riconosce in linea di principio il diritto della Santa Sede a nominare all'ufficio di vescovo «altri non di nazionalità Maltese», ma si confida nella prudenza della Santa Sede che «non porrà mai come pastore delle diocesi di Malta e di Gozo un ecclesiastico il quale non sia accetto al popolo». Cf P. CIPROTTI, *Note comparative per lo studio di qualche norma concordataria*, 6. *La cittadinanza dei titolari di uffici ecclesiastici*, in *Scritti scelti. I: Diritto ecclesiastico*, Camerino 1991, pp. 653-681, in particolare 668-674 (ristampa da AA.Vv., *Concordato e Costituzione [gli accordi del 1984 tra Italia e S. Sede]*, Bologna 1985, pp. 31-59).

³ Si noti che in genere i vescovi del Regno Unito (Inghilterra, Galles, Scozia, Irlanda del Nord), Irlanda e Grecia sono cittadini dei rispettivi Stati.

terne in rilievo l'evoluzione storica, sia per effettuare eventuali confronti. Essi si possono raggruppare fondamentalmente in tre gruppi: il gruppo legato al concordato napoleonico (Francia e Benelux); quello che comprende le nazioni germaniche (Repubblica federale di Germania e Austria); il gruppo delle nazioni latine (Italia, Spagna e Portogallo). Inoltre per ragioni di completezza si accennerà in margine anche agli Stati europei, non facenti parte per ora della Comunità europea. Si darà notizia, sempre in calce, anche di Stati non europei che hanno preteso il requisito della cittadinanza per la nomina agli uffici ecclesiastici più rilevanti (insieme per lo più alla idoneità politica).

4. Stati in cui il requisito della cittadinanza assume rilievo.

Gruppo dell'area influenzata dal concordato napoleonico

Il primo gruppo, comprendente dunque la Francia e i paesi del Benelux, è caratterizzato per un verso dall'antico concordato napoleonico e dalle sue diverse applicazioni, dall'altro dal regime di separazione tra Stato e Chiesa vigente giuridicamente in Francia dall'inizio del secolo e di fatto, in seguito al processo di secolarizzazione, anche in altri Stati. Peraltro il concordato napoleonico,⁴ forse perché riserva alle autorità civili la nomina o il gradimento dei titolari degli uffici ecclesiastici di vescovo e di parroco, non fa esplicito riferimento al requisito della cittadinanza. Tale riferimento non è presente neppure nel concordato tra Pio VII e la Repubblica italiana,⁵ che ribadisce unicamente il sistema previsto nel concordato napoleonico. Esso è invece indirettamente previsto nel recente accordo tra la Santa Sede e il principato di Monaco, che non fa parte della Comunità Europea ma gravita nell'area francese. Non tanto per il vescovo, nominato dalla Santa Sede, ancorché spetti ancora al governo il diritto di notifica previa (obiezioni di carattere politico e civile), quanto per i parroci, nominati sì dal vescovo, ma per i quali è concessa al governo la possibilità di obiezioni politico-civili. Inoltre per poter essere incardinati nella diocesi di Monaco sono necessari sia tre anni di ministero nella diocesi sia il gradimento definitivo del governo.⁶

⁴ Concordato del 15 luglio 1803 (*Mercati*, I, 561-562), in particolare art. 2, nuova circoscrizione delle diocesi francesi; art. 3, rinuncia o dimissione dei titolari; artt. 4-5, nomina dei vescovi da parte del primo console - istituzione canonica da parte del papa; art. 6, giuramento dei vescovi; art. 10, nomina dei parroci riservata ai vescovi, che dovranno essere persone gradite al governo; art. 14, trattamento economico ai vescovi e ai parroci; art. 17, nuovo accordo per la nomina dei vescovi se un successore del primo console non sarà più cattolico. Successivamente venne stipulato il concordato di Fontainebleau, poi ritrattato da Pio VII (in *Mercati*, I, 569-579); indi il concordato tra Pio VII e Luigi XVIII (*Mercati*, I, 597-601), che ristabilisce il concordato del 1516 tra Leone X e Francesco I per cui «rex Francie pro tempore existens» nominerà vescovo soltanto «unum gravem magistrum seu licentiatum in theologia, aut in utroque seu altero iurium doctorem, aut licentiatum in universitate famosa et cum rigore examinis et in 27 sue etatis anno ad minus constitutum, et alias idoneum...» (*Mercati*, I, 236). In un successivo accordo si stabilisce ancora che spetta al papa la nomina del vescovo di Cartagine, ma previo accordo con il governo francese (*Mercati*, I, 1088-1089).

⁵ Concordato tra Pio VII e la Repubblica italiana del 16 settembre 1803, in particolare artt. 4 e 12 (*Mercati*, I, 565-571).

⁶ Convenzione del 1982 («Acta Apostolicae Sedis» [= AAS] 74 [1982] 652, artt. II e III).

Il procedimento per le nomine di cui all'accordo con Napoleone è indirettamente messo in atto nella convenzione tra Leone XII e Guglielmo I, «Belgarum rex»,⁷ con cui si fa entrare in vigore il concordato napoleonico anche nelle province settentrionali del regno (l'attuale Olanda), dal momento che nelle province meridionali (attuali Belgio e Lussemburgo) esso è già in vigore al momento del concordato del 1827. Tuttavia il sovrano dei Paesi Bassi, che non è cattolico, non fruisce del diritto di nomina ed occorre altrimenti disciplinare il procedimento di designazione agli uffici ecclesiastici, come peraltro disposto esplicitamente dall'art. 17 del concordato napoleonico stesso. È in questo contesto che si fa esplicita menzione dei «candidati appartenenti al Clero del Regno dei Paesi Bassi». Non vi è tuttavia anche qui un preciso richiamo alla cittadinanza, ma unicamente all'appartenenza al clero dei Paesi Bassi (Benelux), appartenenza che è elemento interno all'ordinamento canonico. Peraltro, se il concordato napoleonico vige tuttora parzialmente sia in Francia (diocesi di Strasburgo e di Metz), sia nel Benelux, occorre notare che il diritto di nomina (come previsto nel concordato napoleonico) da parte dell'autorità civile è scomparso in tutto il Benelux, mentre è singolarmente rimasto per le due diocesi francesi citate. È naturalmente venuto meno per tutto il resto della Francia, ove ha ora vigore il sistema di separazione unilateralmente introdotto dalla Repubblica francese all'inizio di questo secolo.⁸

Se anche nei paesi del Benelux infatti il diritto di nomina è scomparso e la S. Sede provvede liberamente alle sedi vescovili vacanti, sussistono tuttavia riserve sul requisito della cittadinanza. Ad esempio la legge lussemburghese del 30 aprile 1873, relativa all'istituzione della diocesi, creata unilateralmente dalla S. Sede nel 1870, dispone che la sede vescovile possa essere occupata solo da un lussemburghese, senza precisare se di nascita o naturalizzato. La legge è ancora vigente e dispone anche che la nomina deve ottenere la «agrément»⁹ del Granduca, pena la nullità degli atti del vescovo di fronte all'autorità civile. Pare dunque che in Lussemburgo, oltre al diritto di gradimento (clausola politica), che il Concilio Vaticano II vorrebbe abolito, sussista il requisito della cittadinanza, particolarmente sentito in un piccolo paese dove i non lussemburghesi sono circa un terzo dell'intera popolazione. Tale requisito non pare invece sussistere né in Belgio, né in Olanda ove tuttavia attualmente tutti i vescovi sono cittadini di quegli Stati.

⁷ In *Mercati*, I, 704-710. Nell'art. 1 si ribadisce che il concordato napoleonico, già in vigore «dans les Provinces méridionales du Royaume, sera appliqué aux Provinces septentrionales». All'art. 3 si stabilisce che non essendo il «Belgarum rex» di confessione cattolica, la nomina dei vescovi avverrà nel modo seguente. In seguito alla vacanza il capitolo farà conoscere al re «les noms des Candidats appartenants au Clergé du Royaume des Pays-Bas» giudicati idonei. Qualora tra detti candidati ve ne fossero di «minus grati» al re, i capitoli ne cancelleranno i nomi dalla lista, che deve comunque conservare un certo numero di nominativi per l'elezione canonica, da confermarsi in seguito dal papa. Altri successivi accordi tra la Santa Sede e il Belgio diventato indipendente concernono le missioni cattoliche nel Congo (*Mercati*, II, 1096-1097).

⁸ Anche se in teoria (con riserva) un ecclesiastico non cittadino di quei rispettivi paesi potrebbe essere nominato vescovo e parroco, in pratica la nomina ricade su cittadini dei rispettivi Stati. Giuridicamente tuttavia la cittadinanza non è requisito necessario. Un vescovo di una diocesi francese (Troyes) è di origine svizzera. Non mi è noto se abbia acquisito anche la cittadinanza francese.

⁹ In francese si direbbe «agrément», il vocabolo appartiene al franco-lussemburghese. Cf A. PAULY, *Les cultes au Luxembourg*, Luxembourg 1989.

5. Stati che esigono il requisito della cittadinanza.

Gruppo dell'area di influenza germanica

Il secondo gruppo comprende le nazioni germaniche, cioè la Repubblica Federale di Germania e l'Austria. La Svizzera, avendo respinto nel referendum del 1992 anche la partecipazione allo spazio economico europeo, sembra voler continuare la sua tradizione di isolamento all'interno dell'Europa. Tuttavia, non potendosene escludere assolutamente la futura appartenenza all'Europa unita, sarà parimenti presa in considerazione, ancorché in via ipotetica.

In tutta la Repubblica federale di Germania (anche nei nuovi *Länder* che ne sono entrati nel 1991) vige ora il concordato con il *Reich* del 1933,¹⁰ il quale si aggiunge, senza sostituirvisi, ai vari concordati regionali stipulati durante la Repubblica di Weimar dalla Santa Sede con i *Länder* Baviera,¹¹ Prussia,¹² Baden.¹³ Occorre anche ricordare il concordato con il *Land* Niedersachsen,¹⁴ che stipulato dopo la guerra e quindi dopo il concordato con il *Reich*, riconosciuto valido dalla e per la Repubblica Federale di Germania, non fa riferimento alla questione della cittadinanza. Il concordato con la Baviera, che sostituisce l'antico concordato del 1817,¹⁵ stabilisce (art. 9) che i vescovi e i parroci, tenuto conto delle spese sostenute dalla Baviera per il loro sostentamento, debbono possedere la cittadinanza bavarese o quella di un altro Stato germanico. Questa disposizione è ripresa pressoché alla lettera sia nel concordato con la Prussia (art. 9),¹⁶ sia nel concordato con il Baden (artt. 7 e 8).¹⁷ L'art. 14 del Concordato con il *Reich* (che viene dunque accolto implicitamente nel concordato con il Niedersachsen del 1965) non richiama in modo esplicito la disposizione relativa alla cittadinanza per i vescovi; il requisito della cittadinanza è invece espressamente richiesto per i sacerdoti. Tuttavia si stabilisce ulteriormente che dal requisito della cittadinanza è sempre possibile eccepire qualora sussista sul punto intesa tra autorità ecclesiastica e governativa.

La disposizione introdotta dal concordato con il Reich del 1933 di poter prescin-

¹⁰ In *AAS* 25 (1933) 389-414.

¹¹ Concordato del 29.3.1924, in *AAS* 17 (1925) 41-56.

¹² Concordato del 14.4.1929, in *AAS* 21 (1929) 511-543.

¹³ Concordato del 12.10.1933, in *AAS* 25 (1933) 177-195.

¹⁴ Concordato del 26.2.1965, in *AAS* 57 (1965) 834-856.

¹⁵ Il concordato fra Pio VII e Massimiliano Giuseppe di Baviera del 5.6.1817 (*Mercati*, I, 591-596) attribuiva il diritto di presentazione dei vescovi al re, mentre per i canonici la nomina era fatta in modo alternato dal papa e dal re. Per i parroci vigeva in genere lo «*ius patronatus*».

¹⁶ In precedenza vigevano le norme risalenti al 1827 per le elezioni episcopali nelle diocesi delle province del Reno superiore (Freiburg im B., Rottenburg, Mainz, Limburg, Fulda). Esse facevano riferimento a candidati da scegliere tra il clero diocesano (*Mercati*, I, 700-703).

¹⁷ In precedenza era in vigore il concordato del 1857 tra Pio IX e Guglielmo I, re del Württemberg che ribadiva quanto già stabilito nel 1827 circa le nomine dei vescovi, mentre per i parroci si stabiliva la necessità del concorso, senza riferimento alcuno al requisito della cittadinanza (in *Mercati*, I, 853-875). Nonché il concordato del 1859 tra Pio IX e Federico, granduca del Baden, che pure ribadiva le disposizioni del 1827 per i vescovi. Per i benefici parrocchiali (per metà di nomina vescovile e per metà di nomina granducale) si affermava la necessità del concorso. Inoltre si disponeva esplicitamente: 1. «*Der Erzbischof wird kirchliche Pfründen niemals Ausländern... verleihen*», come pure ad ecclesiastici non graditi al governo per ragioni civili o politiche. 3. Un sacerdote straniero potrà essere nominato coadiutore temporaneo solo se gradito civilmente o politicamente dal governo (*Mercati*, I, 880-920).

dere dal requisito della nazionalità grazie ad un'intesa tra le autorità responsabili attenua pertanto l'impressione alquanto negativa suscitata dalla motivazione, esclusivamente di carattere economico-finanziario, addotta per esigere il requisito della nazionalità germanica per gli ecclesiastici destinati ad uffici remunerati con denaro pubblico derivante in massima parte dell'imposta ecclesiastica (*Kirchensteuer*). Poiché in base al sistema impositivo in vigore negli Stati di tradizione germanica (*Kirchensteuer*), la Chiesa cattolica (come le Chiese protestanti riconosciute) riceve notevoli apporti finanziari dallo Stato (cioè dai cittadini contribuenti che volontariamente scelgono di pagare l'imposta ecclesiastica, in quanto si considerano appartenenti ad una determinata confessione religiosa), lo Stato intende che di tali apporti beneficino esclusivamente in modo stabile ecclesiastici di nazionalità tedesca. Non vengono dunque avanzate dallo Stato motivazioni nazionaliste, patriottiche o legate a ragioni linguistiche, culturali, di costume: è l'elemento economico a indurre lo Stato ad esigere la cittadinanza (o del *Land* stesso o almeno degli altri Stati germanici) per i titolari degli uffici ecclesiastici più rilevanti.

La clausola della eccezione in caso di accordo tra le autorità interessate non è invece prevista nel concordato con l'Austria del 1933,¹⁸ il cui art. 11, par. 2 elenca i titolari di uffici ecclesiastici per i quali è necessaria la cittadinanza austriaca, in particolare vescovi e parroci ed anche insegnanti di religione nelle scuole pubbliche. La motivazione è anche qui esclusivamente di carattere economico: «in considerazione delle spese sostenute dallo Stato per gli assegni degli ecclesiastici». Solo per i coadiutori parrocchiali e per gli insegnanti di religione temporanei si può prescindere, nei singoli casi e previa intesa tra le autorità religiose e civili, dal requisito della cittadinanza austriaca. Per contro il precedente concordato¹⁹ non prevedeva il requisito del-

¹⁸ Concordato del 5.6.1933, in *AAS* 26 (1934) 249-283.

¹⁹ Concordato del 18.8.1855 tra Pio IX e Francesco Giuseppe II. All'art. 19 viene stabilito il diritto di nomina dell'imperatore per i vescovi, mentre per i canonici (art. 22) la nomina sarà alternata tra papa e imperatore. Per i parroci valgono le disposizioni tridentine ed il diritto di patronato (art. 24). Altri accordi sono stati stipulati dalla Santa Sede per territori facenti parte dell'impero austro-ungarico, in particolare per la Bosnia-Erzegovina (*Mercati*, I, 1014-1015). Indi con il Montenegro (*Mercati*, I, 1048-1050), con la Serbia (*Mercati*, I, 1100-1103) e con la Jugoslavia (*Mercati*, II, 202-216). Inoltre con la Russia (*Mercati*, I, 751-765 e 1016-1018), con la Lettonia (*Mercati*, II, 6-10), con la Lituania (*Mercati*, II, 40-42 e 60-68). Come pure con la Polonia (*Mercati*, I, 638-648 e *Mercati*, II, 30-40), con la Romania (*Mercati*, II, 45-60) e con la Cecoslovacchia (*Mercati*, II, 67-68). Proprio la Polonia ha firmato nel 1993 un accordo con la S. Sede (non ancora ratificato) in cui si stabilisce il requisito della cittadinanza polacca per la nomina a vescovo (art. 7 n. 3). Inoltre l'art. 6 n. 5 dispone che un vescovo che non sia cittadino polacco non apparterrà alla Conferenza episcopale polacca, né eserciterà giurisdizione nella Repubblica di Polonia, fatta eccezione per i legati e altri inviati del papa. A tenore di questa disposizione un vescovo ausiliare non cittadino polacco non potrà dunque far parte della Conferenza episcopale, di cui, secondo il codice, è membro di diritto (con voto deliberativo, secondo gli statuti della Conferenza episcopale polacca). Un vescovo ausiliare non cittadino polacco non potrà essere nominato vicario generale o episcopale. Tale disposizione potrebbe essere in contrasto con la norma canonica che prescrive la nomina a vicario generale del vescovo ausiliare con facoltà speciali. Il can. 3 che conferisce priorità alle norme concordatarie sulle norme del codice si riferisce infatti a norme esistenti al momento della promulgazione del codice (*conventiones initas*) e non a norme successive alla promulgazione, come sarebbe nel caso di ratifica del concordato polacco. A meno di intendere l'art. 7 n. 3, che parla di vescovi polacchi, in modo estensivo e non limitato solo ai vescovi diocesani (in contrasto tuttavia con

la cittadinanza anche per la ragione che la nomina dei vescovi e dei titolari di quasi tutti i benefici ecclesiastici più importanti spettava al sovrano, mentre nel nuovo concordato al governo austriaco veniva concesso soltanto il diritto di prenotificazione. Quando poi ai parroci, il concordato del 1855, relativo all'intero impero austro-ungarico e non solo alla piccola repubblica austriaca del 1933, stabiliva che la nomina fosse riservata ai vescovi, salve le prescrizioni tridentine e gli eventuali diritti di patronato, senza tuttavia far cenno alla nazionalità come requisito. L'ultimo comma dell'art. 11 par. 2 del concordato del 1933 dispone inoltre che il sacerdote che perda la cittadinanza austriaca sarà rimosso dall'ufficio, salvo eventuale dispensa concordata tra autorità religiosa e statale.

Per quanto infine concerne la Svizzera (e in relazione ai vescovi diocesani), il requisito della nazionalità elvetica è unito a quello dell'appartenenza al clero della diocesi (Basel, Sankt Gallen) o anche a quello della cittadinanza cantonale (Lugano). Né la cittadinanza elvetica, né quella cantonale e neppure l'appartenenza al clero della diocesi dovrebbero essere formalmente necessarie per gli ecclesiastici chiamati alle sedi di Coira, Sion nonché Losanna-Ginevra-Friburgo.²⁰ Quanto ai parroci e ad altri rilevanti uffici ecclesiastici (ad es. vescovi ausiliari) non mi risulta che la nazionalità elvetica o cantonale, tanto meno l'appartenenza al clero della diocesi, siano requisiti formalmente indispensabili.

6. Stati ove la cittadinanza è presupposto per la nomina.

Raggruppamento dell'Europa cattolica e latina

Il terzo gruppo comprende infine le nazioni latine dell'Europa meridionale, in particolare Italia, Spagna, Portogallo, le quali hanno concluso nel corso degli ultimi due secoli diversi accordi con la Santa Sede sia in ordine al territorio metropolitano sia (il Portogallo) in ordine alle colonie delle Indie orientali.

Due accordi del secolo scorso fanno appunto riferimento a questi territori. Nel primo, tra Pio IX e Pietro V, la Santa Sede accetta che il Portogallo continui nell'esercizio del diritto di patronato;²¹ nel secondo, tra Leone XIII e Luigi I, si conferma da un lato il diritto di patronato (art. 1), dall'altro si stabilisce il diritto, rispettivamente del papa e dei vescovi, ad effettuare le nomine.²² L'accordo precisa che il vescovo affiderà di preferenza gli uffici di parroco a sacerdoti di nazionalità portoghe-

tutti i concordati esistenti in cui il requisito vale solo per i vescovi residenziali). In quel caso il problema non si porrebbe, perché nessun cittadino straniero potrebbe essere nominato vescovo (anche solo titolare) in Polonia.

²⁰ Per Coira la prassi vuole che, qualora venga nominato un vescovo non originario dei Grigioni, gli sia conferita la cittadinanza onoraria del Cantone. D'altronde l'attuale vescovo, cittadino del Liechtenstein, non possiede né la cittadinanza elvetica né quella cantonale. Tutti gli altri vescovi diocesani sono attualmente sia cittadini svizzeri, sia membri del clero delle rispettive diocesi. Anche i vescovi ausiliari sono attualmente tutti cittadini svizzeri ed originari del rispettivo clero diocesano, a meno che si tratti di ecclesiastici membri di ordini religiosi. Tra questi ultimi, un vescovo ausiliare è cittadino svizzero per naturalizzazione, essendo per nascita di nazionalità tedesca.

²¹ Concordato del 21.2.1857 - Patronato delle Indie (in *Mercati*, I, 844-852).

²² Concordato del 23.6.1886 - Patronato delle Indie - art. 8: «Il Sommo Pontefice nominerà per la prima volta gli Arcivescovi ed i Vescovi di Bombay, Bangalor, Quilon e Maduré» (in *Mercati*, I, 1029-1048).

se.²³ Anche durante questo secolo vengono stipulati alcuni accordi: è del 1928 un accordo per la nomina dei vescovi,²⁴ che affida alla S. Sede il diritto di nomina, salvo gradimento politico del governo portoghese (art. 5). La cittadinanza dei candidati ha pure rilievo, in quanto l'arcivescovo di Bombay sarà alternativamente di nazionalità portoghese o britannica (art. 3). Inoltre nell'accordo del 29.6.1929 circa la diocesi di Meliapor si afferma che il parroco di Nagori sarà scelto dal vescovo di Dacca tra i sacerdoti portoghesi della diocesi stessa (art. 5). Del 1950 è invece l'accordo²⁵ con cui il Portogallo rinuncia definitivamente al diritto di presentazione per le diocesi delle Indie orientali (art. 1) e lascia libera scelta alla S. Sede nella nomina dei vescovi, che non dovranno più essere necessariamente di nazionalità portoghese (art. 3), anche se ciò non dovrà significare che candidati di cittadinanza portoghese, venendo meno i privilegi di cui godevano, siano per tale ragione discriminati. Il requisito della nazionalità portoghese era invece stato ribadito con chiarezza nel concordato tra il Portogallo e la S. Sede del 1940²⁶ che è tuttora in vigore. Se infatti per un verso dal diritto di nomina si passava gradualmente a quello di prenotificazione (art. X), dall'altro veniva stabilito (art. IX) che vescovi e parroci avrebbero dovuto essere cittadini portoghesi («deverao ser cidadaos portugueses»). Anche i vescovi coadiutori con diritto di successione, i vescovi ausiliari, i rettori dei seminari nonché i superiori di istituti o associazioni aventi personalità giuridica civile dovranno essere in possesso della cittadinanza portoghese. Detto requisito, anche dopo il mutamento istituzionale verificatosi nel 1974 con la rivoluzione cosiddetta dei garofani, continua a rimanere in vigore senza eccezioni.

Diversamente invece per quanto concerne la Spagna. Se il concordato del 1953²⁷ che ribadiva la specifica convenzione del 1941, si inseriva nella lunga tradizione spagnola, per cui al sovrano spettava il diritto di nomina dei vescovi,²⁸ con gli accordi del

²³ Art. 5: «Nelle missioni goane delle altre diocesi dovrà l'Ordinario affidare di preferenza la cura delle anime a sacerdoti goani o portoghesi da esso dipendenti».

²⁴ Accordo per... la nomina dei vescovi (per le Indie orientali), 15.4.1928, in *AAS* 20 (1928) 129-134 ed in *Mercati*, II, 68-75.

²⁵ Accordo del 18.7.1950, in *AAS* 42 (1950) 811-815 ed in *Mercati*, II, 261-264.

²⁶ Concordato del 7.5.1940, in *AAS* 32 (1940) 217-233 nonché in P. CIPROTTI, *I Concordati di Pio XII*, Milano 1976, pp. 17-38 (= Ciprotti).

²⁷ Concordato del 27.8.1953, in *AAS* 45 (1953) 625-656 ed in *Mercati*, II, 271-294. L'art. VII rinvia all'accordo del 7.6.1941 (in *AAS* 33 [1941] 480-481 ed in *Mercati*, II, 251-252) con cui vengono definite le modalità per le nomine dei vescovi, che spettano in definitiva al capo dello Stato.

²⁸ Concordati tra Pio IX e Isabella II del 16.3.1851 (in *Mercati*, I, 770-799) e del 25.8.1859 (in *Mercati*, I, 920-929) sulla provvista dei benefici ecclesiastici. In questa tradizione si inseriscono anche i numerosi accordi stipulati con gli Stati dell'America latina, ex-colonie spagnole, sia nel secolo scorso sia anche in questi ultimi anni, dei quali si fornisce qui un elenco sommario. Per gli accordi del secolo scorso si rimanda a *Mercati*, I (Costa Rica, pp. 800-809; Guatemala, pp. 810-821 e 1018-1021; Haiti, pp. 929-936; Honduras, pp. 936-948; Nicaragua, pp. 948-959; El Salvador, pp. 959-970; Venezuela, pp. 971-983; Ecuador, pp. 983-999 e 1001-1013; Colombia, pp. 1051-1069). Per gli accordi più recenti sono da ricordare la convenzione con la Colombia del 1942 (poi non ratificata, in *Ciprotti*, 89) il cui art. 2 come anche l'art. XIV del concordato del 12.7.1973 (in *AAS* 67 [1975] 421-434 ed in *Ciprotti*, p. 123) stabilisce che la nomina di arcivescovi e vescovi dovrà ricadere su cittadini colombiani; con la Repubblica Dominicana (concordato del 16.6.1954, in *AAS* 46 [1954] 433-457 e in *Ciprotti*, p. 106) per cui le autorità ecclesiastiche daranno la preferenza, in quanto possibile, a sacerdoti idonei che ab-

1976²⁹ vengono abrogati gli artt. VII e VIII del concordato del 1953 (riprendenti la convenzione del 1941) e si lascia alla S. Sede libera scelta nella nomina dei vescovi, salvo il gradimento politico del governo. Solo il vescovo castrense continua ad esser nominato dal sovrano, che sceglie da un elenco di tre nomi propostogli dalla S. Sede (Art. I, 3). Nella convenzione del 1941 (e nel concordato del 1953) non si faceva per la verità alcun richiamo esplicito al requisito della cittadinanza, in quanto il problema non sarebbe potuto sussistere (come in Francia in seguito al concordato napoleonico), spettando la nomina direttamente al capo dello Stato. Anche negli accordi del 1976 non si fa alcun cenno a tale requisito, mentre in quelli successivi del 1980³⁰ si stabilisce (con l'eccezione del principato di Andorra che continua a far parte della diocesi di Urgel) il principio, presente in diversi accordi tra la S. Sede e gli Stati, per cui nessuna parte del territorio spagnolo dipenderà da un vescovo la cui sede si trovi in territorio soggetto alla sovranità di altro Stato e nessuna diocesi o circoscrizione territoriale spagnola comprenderà parti di territorio soggetto a sovranità straniera (art. 1).

Anche l'Italia, come il Portogallo e senza alcuna eccezione, come invece può avvenire in Germania, esige il requisito della cittadinanza per la nomina all'ufficio di vescovo. Esso viene richiesto tuttora e non soltanto dal concordato del 1929, allorché le condizioni politiche e le ragioni culturali sembravano concorrere per la sussistenza di detto requisito. Come precedenti per l'Italia nel secolo scorso vi è il già ricordato concordato dell'epoca napoleonica tra Pio VII e la Repubblica italiana, che, per analogia con il concordato di Napoleone, affidava all'autorità civile (nel caso il presidente della Repubblica) la nomina dei vescovi.³¹ Ed anche il concordato tra Pio VII e Ferdinando I, re delle due Sicilie, ribadiva che al re spettava la nomina dei vescovi (art. 28), mentre questi ultimi conservavano il diritto di nominare a parroci «i più degni».³²

L'art. 16 del concordato del 1929, accordo tra l'Italia e la Santa Sede che insieme con gli altri patti del Laterano poneva fine alla «questione romana», stabiliva la disposizione poi ripetuta all'art. 1 del citato accordo tra S. Sede e Stato spagnolo del 1980 e cioè la coincidenza tra circoscrizioni ecclesiastiche e sovranità statale.³³ Ma

biano la cittadinanza dominicana (art. V, 2. e art. IX, 1.); con il Venezuela (convenzione del 6.3.1964, in *AAS* 56 [1964] 925-932 ed in *Ciprotti*, p. 146; cf ancora lo stesso *Ciprotti, Note comparative*, pp. 671-674, citato alla n. 2); con l'Argentina (accordo del 10.10.1966, in *AAS* 59 [1967] 127-130 ed in *Ciprotti*, p. 127) secondo cui i vescovi dovranno essere cittadini argentini (art. III); con Haiti (*conventio* del 1984, in *AAS* 76 [1984] 954) in cui Haiti rinuncia al diritto di nomina dei vescovi di cui ancora godeva (conservando il diritto di prenotificazione con gradimento politico), ma chiede che i vescovi siano «*citoyens haïtiens*» (art. 4) e che essi giurino «*en tant que citoyens haïtiens*». Accordi relativi alla nomina dell'ordinario militare prevedono che la nomina spetti alla S. Sede d'intesa con il governo (*conventio* con l'Ecuador del 1983, in *AAS* 75 [1983] 482, art. 3); che la nomina spetti al papa con diritto di prenotificazione concesso al governo (*conventio* con la Bolivia del 1989, in *AAS* 81 [1989] 514, art. 3); che l'ordinario militare «deverà ser brasiliano nato» (*conventio* con il Brasile, in *AAS* 82 [1990] 126).

²⁹ In *AAS* 68 (1976) 509-512.

³⁰ In *AAS* 72 (1980) 29-62.

³¹ Concordato del 16.9.1803 (*Mercati*, I, 565-572).

³² Concordato del 16.2.1818 (*Mercati*, I, 620-637).

³³ Trattato e concordato dell'11.2.1929 (*AAS* 21 [1929] 209-295), art. 16: «... nessuna parte

come per la Spagna con il principato di Andorra, che fa parte della diocesi di Urgel, anche per l'Italia sussiste un caso particolare. E non si tratta della singolare situazione dello Stato della Città del Vaticano, dal momento che l'intera diocesi di Roma, con le sedi suburbicarie, gode di un particolare statuto. Il riferimento è alla Repubblica di San Marino, che appartiene alla diocesi di San Marino-Montefeltro (eretta il 22 febbraio 1977, già diocesi di Montefeltro, del secolo IX). L'accordo del 2 aprile 1992 tra la Santa Sede e la Repubblica di San Marino (AAS 85 [1993] 324-334), se da un lato cancella qualsivoglia ingerenza politica dell'autorità civile nelle nomine dei titolari di uffici ecclesiastici, dall'altro mantiene le disposizioni di carattere civile relative alla cittadinanza. Qualora infatti il titolare di un ufficio ecclesiastico non sia cittadino sanmarinese e detto ufficio comporti la residenza in San Marino, l'autorità civile concederà, su istanza dell'autorità ecclesiastica, la residenza anagrafica per la sola durata del mandato. Tale concessione può riguardare anche religiosi che non siano cittadini sanmarinesi, destinati ad una comunità dell'istituto religioso sita in San Marino, su richiesta del superiore provinciale. Anche i collaboratori e familiari del titolare dell'ufficio ecclesiastico otterranno, su richiesta del titolare tramite la Curia e con l'assenso dell'Ordinario diocesano, la residenza anagrafica o il permesso di soggiorno, secondo le norme in vigore per i lavoratori stranieri.

L'art. 19 del concordato del 1929 disciplinava esplicitamente le nomine vescovili spettanti sì alla Santa Sede, ma soggette al gradimento politico del governo, grazie al diritto di prenotificazione officiosa, la cosiddetta clausola politica, e l'art. 22 subordinava il conferimento o l'investitura di benefici esistenti in Italia alla cittadinanza italiana degli ecclesiastici da nominarsi.³⁴ Le sole eccezioni alle disposizioni di cui agli artt. 16-22 del concordato valevano per la diocesi di Roma e le diocesi suburbicarie (art. 23). Pure negli accordi relativi all'archidiocesi di Rodi veniva ribadito il diritto di prenotificazione officiosa per le nomine vescovili, ma nessun accenno veniva fatto in quel caso al requisito della cittadinanza italiana.³⁵

È noto come da più parti, soprattutto negli anni 60-70, si chiedesse l'abrogazione o la modifica del concordato del 1929, inserito certo nella costituzione dell'Italia democratica e repubblicana (art. 7), ma in molti punti in contrasto, si sosteneva, con i principi fondamentali di uguaglianza, di libertà religiosa, di democrazia contenuti nella carta costituzionale. Per tale ragione negli accordi di modifica³⁶ (intervenuti peraltro senza revisione costituzionale in quanto accettati da ambo le parti, S. Sede e Stato italiano) è scomparso da un lato il diritto di prenotificazione officiosa (gradimento politico), sostituito con un semplice atto di comunicazione all'autorità civile competente dell'avvenuta nomina di vescovi e parroci, ma sono rimaste dall'altro sia le disposizioni per cui la S. Sede si impegna a non includere alcuna parte del territorio italiano in una diocesi la cui sede vescovile si trovi nel territorio di altro Sta-

del territorio soggetto alla sovranità del regno d'Italia dipenderà da un vescovo la cui sede si trovi in territorio soggetto alla sovranità di altro Stato; e che nessuna diocesi del Regno comprenderà zone di territorio soggetto alla sovranità di altro Stato. Lo stesso principio sarà osservato per tutte le parrocchie esistenti o da costituirsi in territori vicini ai confini dello Stato».

³⁴ Art. 22: «Non possono esser investiti di benefici esistenti in Italia ecclesiastici che non siano cittadini italiani».

³⁵ Scambio di note del 30 luglio-2 agosto 1938 tra la S. Sede e l'Italia sull'applicabilità degli artt. 19 e 20 del concordato al titolare dell'archidiocesi di Rodi (*Mercati*, II, 223-224).

³⁶ AAS 77 (1985) 521-578.

to (coincidenza delle circoscrizioni ecclesiastiche con il territorio su cui si estende la sovranità statale), sia quelle relative al requisito della cittadinanza. Insomma libertà, democrazia, neutralità disponibili e accettabili da parte dello Stato (e quindi rinuncia all'ingerenza nelle nomine) ma rigore sul punto dell'integrità della sovranità territoriale, principio su cui si fonda lo Stato moderno nato nel 1600, che né democrazia, né neutralità, né libertà hanno menomamente scalfito.

Rimane ancora, in ordine al requisito della cittadinanza, l'eccezione per Roma e le diocesi suburbicarie. Ma se si tratta di nomina ad uffici ecclesiastici importanti gli accordi di modifica esigono la cittadinanza italiana come requisito necessario per arcivescovi e vescovi diocesani, per vescovi coadiutori (non quindi per vescovi ausiliari), per abati e prelati con giurisdizione territoriale, parroci e titolari di altri uffici ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento dello Stato (art. 3 n. 3). Si sostiene infatti che, essendo il vescovo ordinario del luogo ed avendo quindi competenza in materia matrimoniale, egli esercita, qualora assista a matrimonio concordatario, le funzioni di pubblico ufficiale ed occorre pertanto che possegga la cittadinanza italiana. Ora tale disposizione non vale per le diocesi suburbicarie e pertanto l'osservazione non sarebbe del tutto pertinente. Ma ci si può anche chiedere se si possa equiparare tale limitata funzione, che consiste in alcuni adempimenti secondari (lettura degli articoli del codice civile e trasmissione dell'atto matrimoniale per la trascrizione nei registri dello stato civile – tra l'altro tali funzioni sono di solito svolte dal parroco e di rado il vescovo assiste ad un matrimonio concordatario e mai trasmette l'atto di matrimonio all'ufficiale di stato civile per la trascrizione, essendo comunque tale formalità espletata dal parroco del luogo –), a quella svolta in nome dello Stato da magistrati, diplomatici o addetti alla sicurezza esterna e interna, per i quali continua ad essere richiesta la cittadinanza nazionale (non essendo per ora sufficiente quella europea). Si può invece ancora una volta constatare che, salva la diocesi di Roma esente da tale disciplina per ovvie ragioni, anche negli accordi del 1984, che pure sono stati stipulati in un clima politico e culturale assai diverso rispetto a quello in cui venne firmato il concordato del 1929, permane un requisito che discende anch'esso, come quello dell'unità territoriale, dal principio di sovranità proprio degli Stati moderni.

Anche il recente concordato stipulato con la Polonia (e non ancora ratificato) ribadisce la necessità del requisito della cittadinanza, sottolineando a più riprese tale necessità, che conferma come gli Stati moderni non vogliono rinunciare ad una sovranità senza limiti prefissati. È proprio al principio di sovranità illimitata che, per libera rinuncia degli Stati stessi, si sono introdotte alcune parziali deroghe, a partire dai trattati di Roma sino a quello di Maastricht, a favore della Comunità europea. Nessuna eccezione è prevista, analoga a quella contenuta nel concordato con il Reich tedesco stipulato nel 1933, in condizioni politico-culturali assai simili, di prescindere in casi particolari, attraverso un'intesa tra le due autorità, dal requisito della cittadinanza. Anzi questo requisito viene domandato anche nel caso di enti ecclesiastici che abbiano chiesto il riconoscimento civile in Italia. Essi potranno ottenere il riconoscimento solo se diversi requisiti saranno soddisfatti. Occorre in primo luogo che gli istituti religiosi e le società di vita apostolica interessate abbiano la loro sede principale in Italia. Anche le province italiane di detti enti ecclesiastici potranno essere civilmente riconosciute soltanto se la loro attività è limitata al territorio italiano. Al territorio italiano vengono nell'accordo equiparati i territori di missione, ma non gli Stati membri della Comunità europea. Infine il riconoscimento degli enti sopra citati è subordinato al requisito di essere rappresentati giuridicamente e di fatto da citta-

dini italiani aventi il domicilio in Italia. Una eccezione a questa disposizione generale è però ammessa, quando cioè si tratti di case generalizie e di procure degli istituti religiosi e delle società di vita apostolica. In questa ipotesi esse possono essere rappresentate giuridicamente e di fatto anche da persone che non possiedano la cittadinanza italiana (di solito esse hanno il domicilio in Italia, per lo più a Roma).

Ci si può a buon diritto chiedere se il diniego al riconoscimento possa essere fatto valere anche qualora tali enti siano rappresentati giuridicamente e di fatto da cittadini italiani aventi domicilio in uno Stato membro della Comunità europea o da cittadini di uno Stato membro della Comunità europea aventi domicilio in Italia. Infatti, tenendo conto dei principi della libera circolazione delle persone e della libertà di stabilimento e del venir meno di alcune barriere giuridiche nonché di quanto previsto dal Trattato di Maastricht sulla comune cittadinanza europea, dovrebbe potersi escludere una siffatta limitazione. Un cittadino comunitario può ben essere rappresentante di una persona giuridica con sede all'interno della Comunità, svincolato pertanto dalla normativa contrastante di ogni singolo Stato membro. E ciò dovrebbe certamente valere anche per gli enti ecclesiastici cui venga riconosciuta la personalità giuridica civile in uno Stato membro. Ma anche il requisito della cittadinanza in generale pare essere in contrasto (come si vedrà meglio in seguito e salve le eccezioni cui si è fatto breve riferimento) con il principio generale della libera circolazione delle persone e dei lavoratori nonché della libertà di stabilimento (un ufficio ecclesiastico territoriale potendo essere infatti considerato simile ad un impiego o allo svolgimento di un lavoro o professione autonoma) e della comune cittadinanza. Se poi si volesse equiparare detti uffici ai pubblici impieghi, a causa del finanziamento statale ad essi accordato, occorrerebbe da un lato ricordare che nel caso dell'Italia il sistema dei supplementi di congrua è ora cessato, e quindi tali uffici non sono più direttamente finanziati dallo Stato; dall'altro che è previsto per tutti i cittadini comunitari l'accesso a pubblici impieghi come dipendenti non di ruolo («Angestellte»). Qualora poi si tratti di dipendenti pubblici di ruolo («fonctionnaires, Beamte, civil servants») tale accesso è comunque possibile ad eccezione di taluni servizi specifici (ad es. magistratura, servizio diplomatico, corpi di polizia). Ma tale possibilità è senz'altro ammessa nella scuola, il cui fine mi pare in parte analogo (compiti di insegnamento e di educazione) a quello che si propongono parroci ed anche vescovi.

7. Cittadinanza nazionale, cittadinanza comunitaria, libertà di circolazione, accesso ai pubblici impieghi. Osservazioni conclusive

È noto che la *res publica christiana* medievale era e ancor più la Chiesa era e rimane assai più aperta in ordine ai confini o alla provenienza di quanto lo sia l'Europa moderna e contemporanea. Anche tralasciando la provenienza nazionale del vescovo romano, segno visibile di unità, in forza del ministero petrino, dell'intera Chiesa latina e universale,³⁷ il mondo medievale delle università e delle abbazie, dei monasteri e dei pellegrini, dei chierici e delle diocesi e parrocchie, come pure quello delle arti o della musica non è mai stato legato a requisiti derivanti da una partico-

³⁷ Per tutto il medioevo e fino alla riforma ecclesiastici di ogni parte d'Europa sono eletti romani pontefici. È noto che l'ultimo romano pontefice di origine non italiana, prima dell'attuale, di nazione polacca, primo papa di origine slava, è stato Adriano di Utrecht, nei Paesi Bassi.

lare cittadinanza. Anselmo di Aosta diviene Anselmo vescovo di Canterbury, come già Lanfranco di Pavia era divenuto primate della Chiesa d'Inghilterra. Ed anche se la Riforma e le guerre di religione così come gli Stati nazionali introducono limiti legati alla cittadinanza, ancora nel secolo XVIII troviamo nel nord dell'Europa abati di origine italiana. La Riforma protestante con la costituzione delle Chiese nazionali, le guerre di religione che dividono a seconda della confessione, gli Stati nazionali nascenti, che si affermano attorno al principio di una sovranità assoluta e pressoché ilimitata, la rivoluzione francese e il sistema napoleonico che sottolineano la centralità dello Stato e la sua supremazia sulla Chiesa: si tratta di fatti, circostanze, forze, elementi che insieme fanno prevalere criteri di particolarismo e di divisione su criteri di universalità e di unità e che contribuiscono alla formazione di amministrazioni nazionali e ad un sentimento di diffidenza verso lo straniero, colui che non possiede la nazionalità di quel determinato Stato. Soltanto le guerre dell'ultimo secolo ed in particolare l'ultimo conflitto mondiale, esito nefasto di nazionalismi e totalitarismi, legati a principi di sovranità assoluta e senza limiti nonché di supremazia culturale ed anche razziale, inducono ad un necessario ripensamento. Nasce, grazie al progetto di Jean Monnet ed alla visione di Robert Schuman, l'embrione di quella che oggi pare avviarsi a divenire una unione europea: un ritorno a quella unità del continente che era stata in una qualche misura realizzata nella medievale *res publica christiana*.³⁸

A poco a poco vengono meno in Europa le barriere doganali e commerciali, si attenuano i confini che impediscono quella libera circolazione di persone, di idee, di cultura, di tradizioni, di lingua, di mentalità, già propria del mondo medievale. Con le barriere fiscali ed economiche cadono anche le barriere fisiche ed infine quelle giuridiche. Il requisito della cittadinanza per poter essere nominato ad un ufficio ecclesiastico è appunto una barriera giuridica: quali sono oggi nell'Europa che nasce dal trattato di Maastricht la rilevanza e il limite di detto requisito in ordine alla nomina agli uffici ecclesiastici? Un primo tentativo di risposta è già emerso nel corso dell'analisi dei vari raggruppamenti degli Stati europei interessati. Si tratta ora di fornire una riflessione sintetica e una conclusione appropriata.

Una prima tesi potrebbe dunque essere così formulata. Nell'Europa unita il requisito della cittadinanza per la nomina a uffici ecclesiastici andrebbe ora inteso nel senso di cittadinanza comunitaria e pertanto le disposizioni concordatarie che si oppongono o sono in contrasto con questa asserzione sarebbero da ritenersi non più in vigore. Si tratta della conclusione più rigorosa in senso «europeista» e certamente più consona anche al carattere soprannazionale da sempre rivendicato dalla Chiesa cattolica. Secondo invece una tesi più conservatrice si potrebbe sostenere che né la libera circolazione delle persone all'interno della comunità né la cittadinanza comunitaria prevalgono sulle disposizioni concordatarie e pertanto il requisito della cittadinanza nazionale va ritenuto necessario in quegli Stati membri ove esso fosse stato oggetto di accordi tra Stato e Chiesa. È quest'ultima la tesi certo più apprezzata dalle amministrazioni pubbliche dei singoli Stati, timorose, è noto, di perdere prerogative e sovranità; ma è certamente la tesi più lontana dalla comprensione che la Chiesa cattolica ha degli uffici ecclesiastici e che ha considerato la necessità del requisito della

³⁸ Sarà casuale, ma è un fatto certo che i cosiddetti «padri» dell'Europa comunitaria (Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi) erano cattolici e che per taluni (Schuman e De Gasperi) la Chiesa ha anche avviato il processo di canonizzazione.

cittadinanza solo ove esso fosse esplicitamente richiesto dal regime concordatario.

Sotto il profilo giuridico-amministrativo non è facile (come sovente allorché si tratta di diritto comunitario) risolvere la questione senza incertezze. Il diritto comunitario, nella sua applicazione concreta, quando soprattutto si sono manifestati interessi contrastanti tra i singoli Stati membri e la comunità, è in gran parte frutto della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che ha operato con prudenza e lungimiranza, affinché il primato del diritto comunitario europeo si consolidasse, nell'ambito dei limiti previsti dagli accordi comunitari, prevalendo su divergenti interessi nazionali. Come per la parità di trattamento dei lavoratori comunitari, per la discriminazione tra uomo e donna, per la creazione di un reale mercato interno, libero anche per l'attuazione e il consolidamento del principio della libera circolazione delle persone e della comune cittadinanza europea, simultanea alla nazionalità derivante dai singoli Stati membri, si dovranno forse attendere chiari pronunciamenti dell'organo giudiziario, chiamato ad interpretare, tutelare e far applicare le disposizioni dei Trattati.

L'art. 2 del Trattato di Roma sin dagli inizi della Comunità (1957) disponeva infatti che la Comunità avrebbe avuto tra l'altro il compito di costruire relazioni più intense tra gli Stati che vi appartengono, e in tal senso proseguiva l'art. 3, stabilendo che per raggiungere gli scopi di cui all'art. 2, la Comunità avrebbe dovuto rimuovere quegli ostacoli che impediscono la libera circolazione delle persone all'interno degli Stati membri. Trentacinque anni dopo, il Trattato sull'Unione Europea ribadisce il principio di cui all'art. 3 del Trattato di Roma e auspica, nel preambolo, al fine di rafforzare la tutela degli interessi e dei rischi dei cittadini dei singoli Stati membri, l'introduzione di una cittadinanza dell'Unione.³⁹ Cittadinanza che è stabilita all'art. 8, ove si afferma che ogni persona che possiede la nazionalità di uno Stato membro è parimenti cittadino dell'Unione (n. 1) e che ogni cittadino dell'Unione gode dei diritti conferiti dal Trattato e sarà tenuto agli obblighi da esso derivanti. I diritti di cui all'art. 8 sono ancora dettagliatamente specificati dal successivo art. 8a, per cui ogni cittadino dell'Unione avrà il diritto di spostarsi e di risiedere liberamente all'interno del territorio degli Stati membri, con i soli limiti e le sole condizioni stabilite dal Trattato e dalle disposizioni adottate per attuarlo. Questi articoli vanno letti, al fine di una loro interpretazione più consona, alla luce del citato preambolo del Trattato sull'Unione europea, ove è affermato che i singoli Stati membri vogliono fermamente stabilire una cittadinanza comune per i cittadini degli Stati membri, anche nell'intento di facilitare la libera circolazione delle persone, nella sicurezza e nella tranquillità dei singoli popoli. Essi intendono inoltre continuare il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, proseguendo nel processo di integrazione europea, attraverso decisioni che siano il più possibile vicine ai desideri e agli auspici dei singoli cittadini, rispettando il principio di sussidiarietà.

Sono propositi chiari, anche se difficili da realizzare concretamente. Ma se sussiste la libertà di stabilimento e di esercizio delle professioni liberali (medici, avvocati)⁴⁰ in tutta la comunità, se docenti universitari possono essere chiamati ad attività di

³⁹ J. COSTA-LASCOUX, *Code de la nationalité: Sujet national ou citoyen?*, in «Regards sur l'actualité» n. 183 (Juillet-Août 1992) 16-30.

⁴⁰ M. H. ADER, *Le droit d'établissement des avocats dans la C. E. (Directive 89/48)*, in «Gazette de Palais» n. 260-611, del 16.9.1992, pp. 42-45.

insegnamento e di ricerca a pieno titolo nei diversi Stati membri, altrettanto e a maggior ragione dovrebbe dirsi delle persone che si dedicano alla valorizzazione e alla attuazione di valori religiosi e spirituali. Non sono certo né l'ordinamento canonico né la costituzione della Chiesa cattolica a porre ostacoli di carattere civile alle nomine, che derivano invece da ordinamenti positivi e sono il risultato di circostanze e concezioni ben lontane dalle caratteristiche di universalità di quella Chiesa, che sempre si è considerata cattolica, univale appunto. Dunque se ostacoli sussistono, essi possono soltanto provenire da quegli Stati interessati per diverse ragioni (ideologiche, politiche, sociali, economiche) a tutelare specifici interessi particolari. Ma l'unico interesse che dovrebbe stare a cuore alla Chiesa ed anche allo Stato è che il pastore sia bene accolto dal gregge, affinché possa poi essere più facilmente seguito. Come il card. Rampolla già scriveva al generale Simmons, a proposito delle provviste vescovili a Malta: «La Santa Sede, confermandosi allo spirito del diritto canonico, non nominerà mai vescovo di una diocesi una persona che non fosse gradita alle popolazioni affidategli». Tale gradimento non dipende certo dal requisito della nazionalità, né l'idoneità canonica di un candidato ad un ufficio ecclesiastico può dipendere dal possesso di una determinata cittadinanza.

Per lo Stato l'interesse per le nomine agli uffici ecclesiastici è da collegare piuttosto a ragioni di carattere generale, attinenti la tranquillità e la pace sociale, la morale e i buoni costumi, l'ordine pubblico, l'accettazione del sistema politico e costituzionale. E da questi interessi mi pare dipendere anche il giuramento che secondo alcuni concordati o accordi i vescovi (ed anche i parroci) devono prestare dinanzi all'autorità civile al momento dell'assunzione dell'ufficio. Altre ragioni possono essere di carattere economico. Ma esse, benché determinanti ad esempio nell'area germanica, sono assai meno rilevanti delle precedenti. Anche i docenti universitari infatti sono retribuiti con denaro pubblico, ma è noto come in quel caso sussista ad esempio un ambito linguistico (*deutscher Sprachraum*) all'interno del quale possono avvenire senza alcuna difficoltà, da parte delle facoltà universitarie, chiamate alle diverse cattedre. La possibilità di insegnare nelle scuole pubbliche, sia elementari sia secondarie, a condizione che la lingua del paese in cui l'attività è svolta sia posseduta in modo eccellente, sussiste ora in tutta la Comunità europea, benché tali insegnanti siano in molti paesi comunitari, come si è fatto cenno, dipendenti di ruolo (*fonctionnaires, Beamte*) e anch'essi siano perciò retribuiti con denaro pubblico. Se nell'ambito del lavoro salariato o impiegatizio che dipende dall'impresa privata e se nell'ambito del lavoro autonomo e indipendente non sussistono più limiti legati al requisito del possesso di una determinata cittadinanza, alcune restrizioni sussistono invece nell'area del pubblico impiego, per talune mansioni particolarmente attinenti, come si accennava, alla sicurezza dello Stato, quali magistratura, diplomazia, difesa interna ed esterna (polizia ed esercito). Per tali compiti la cittadinanza (originaria o acquisita) del singolo Stato membro resta anche nell'ambito comunitario, per ora, un requisito necessario.

Ma se per ora (a differenza di quanto avviene ad esempio negli Stati Uniti d'America ove un cittadino americano dell'Arkansas ha le stesse prerogative di un cittadino del Maine o della California in tutto il territorio nazionale) tali limiti vanno accettati per ragioni storiche e politiche, mi pare non sussista più alcuna ragione perché le stesse limitazioni vengano conservate, anche se dettate da accordi pattizi, per le nomine a taluni uffici ecclesiastici. Lo esige innanzitutto la corretta interpretazione della nuova realtà europea, unita non solo da vincoli economici ma anche sociali,

culturali, politici e religiosi. Non credo che in tutti gli Stati membri possa valere per gli uffici ecclesiastici l'analogia con il pubblico impiego. Ciò è forse più facile in quei paesi (Germania) ove la Chiesa è ente di diritto pubblico, meno in altri (Francia) ove la Chiesa è equiparata a un'associazione di diritto privato. Ma anche se valesse, gli uffici ecclesiastici concernenti vescovi e parroci sarebbero da equiparare piuttosto alle mansioni di insegnamento e culturali che a quelle di polizia o di funzionario e quindi senz'altro esenti, anche secondo la prassi amministrativa vigente, da quei limiti che potrebbero essere fatti valere per altri servizi pubblici. Non ritengo tuttavia assolutamente indispensabile che la Chiesa debba chiedere ai singoli Stati membri interessati la esplicita abrogazione della norma pattizia in oggetto.

Può essere applicata invece la teoria dei rami o delle foglie secche, sostenuta dal giurista italiano A. C. Jemolo, a proposito del concordato con l'Italia del 1929 negli anni in cui la discussione sulla relativa modifica era più accentuata ma in cui essa, per varie ragioni, non riusciva ad essere attuata. Suggeriva lo Jemolo che le norme del concordato in contrasto con i principi fondamentali del nuovo ordinamento giuridico costituzionale italiano ed anche con i dettati del concilio ecumenico Vaticano II venissero lasciate cadere appunto come rami o foglie secche, non venendo più attuate. Lo stesso potrebbe valere per le nomine ad uffici ecclesiastici che esigono la cittadinanza di un determinato Stato membro, da sostituirsi con la cittadinanza europea.

Nel caso concreto, qualora la Chiesa ritenesse opportuno di provvedere a un certo ufficio (sia per libera collazione del romano pontefice o del vescovo diocesano, sia per legittima elezione da parte del corpo elettorale che ne abbia diritto canonicamente, ad esempio il capitolo cattedrale) prescindendo dal requisito della cittadinanza dello Stato membro particolare, quello Stato non potrebbe opporsi alla nomina adducendo la mancanza della nazionalità particolare e la conseguente violazione del concordato con la S. Sede. Qualora poi l'amministrazione statuale rifiutasse comunque di accettare la nomina all'ufficio canonico, l'ecclesiastico interessato potrebbe ben rivolgersi al giudice amministrativo o ordinario, invocando in quel caso l'applicazione del diritto comunitario. Il giudice adito, qualora non ritenesse di stabilire autonomamente la prevalenza del diritto comunitario su quello pattizio, avrebbe comunque l'obbligo di rivolgersi con ricorso in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee affinché essa stabilisca, con decisione inappellabile, se la norma prevalente e efficace sia quella di cui agli artt. 2 e 3 dei Trattati di Roma e degli artt. 8 e 8a del Trattato sull'Unione europea di Maastricht o quella contenuta in un eventuale concordato, che esiga esplicitamente il requisito della cittadinanza dello Stato membro e non semplicemente quella comunitaria. La pronuncia della Corte, se favorevole come in altre circostanze (e come è mio convincimento) alle norme comunitarie, ne determinerebbe la efficacia diretta o applicabilità immediata, senza cioè che sia necessaria una modifica esplicita del concordato (essendo in quel caso il consenso dell'altra parte incontestabile, dal momento che essa ha concesso un ufficio canonico prescindendo appunto dalla nazionalità particolare) e senza che una legge interna dello Stato membro recepisca, in ordine all'applicazione, detta norma.