



Istituto di Diritto Canonico S. Pio X
CESEN - Università Cattolica

**Il patrimonio culturale di interesse religioso
dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005**

Convegno di studi

Venezia, Fondazione Cini
3 - 4 novembre 2005



**Le intese regionali
Profili canonistici**

Giorgio Feliciani

Università Cattolica del S. Cuore
Direttore del CESEN

Le intese regionali. Profili canonistici

Giorgio Feliciani

Università Cattolica del S. Cuore

Direttore del CESEN

1. Premessa

Per mettere pienamente in luce quanto impreveduto e imponente sia stato in questi ultimi decenni lo sviluppo delle intese regionali sui beni culturali di interesse religioso è opportuno ricordare un episodio verificatosi nel 1979, e, dunque, si avverta, non molti anni prima della firma dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato Lateranense.

In tale anno uno tra i più autorevoli studiosi di diritto ecclesiastico del secolo scorso, svolgendo una relazione congressuale, ritenne di dover escludere a priori qualunque interferenza legislativa o amministrativa da parte delle regioni in tema di archivi e biblioteche della Chiesa, in quanto tutta la materia ecclesiastica - compresa quella concernente il patrimonio storico-artistico - doveva restare riservata alle disposizioni concordatarie e alle leggi generali dello Stato¹.

Una concezione rigida e accentratrice posta in crisi dall'Accordo dell'84 che, suscitando in un primo tempo perplessità tra canonisti e ecclesiasticisti, rinvia la disciplina di varie materie a successive intese tra lo Stato e la Conferenza Episcopale Italiana². Peraltro il livello regionale vi è menzionato quasi incidentalmente, annoverando le conferenze episcopali regionali tra i soggetti ecclesiali cui è assicurata reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza³. E tali istituti non ottengono considerazione molto migliore nelle varie intese sottoscritte dalla CEI fino alla metà degli anni novanta, che si limitano ad attribuire loro compiti circa l'aggiornamento professionale degli insegnanti di religione⁴ e riguardo ai cappellani territoriali della polizia di Stato⁵.

¹ Vedi P.A. d'Avack, *La legislazione dello Stato italiano sugli archivi e le biblioteche ecclesiastiche*, in *Le biblioteche ecclesiastiche aperte al pubblico. Atti del 1° Convegno, Roma, 24-25 aprile 1979*, a cura di D. Balboni, Roma, 1980, p. 49.

² Per più ampie notizie vedi G. Feliciani, *La Conferenza episcopale come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 12 (2004), n. 1, pp. 249-256.

³ Vedi Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, art. 2, n. 2.

⁴ DPR 16 dicembre 1985, n. 751, punto 4.7.

⁵ DPR 27 ottobre 1999, n. 421, art. 3, lett. a; art. 10, lett. a.

2. Origine e sviluppo delle conferenze episcopali regionali italiane

Ma la situazione stava radicalmente mutando a causa dell'intervento di nuovi fattori. In particolare il trasferimento dallo Stato alle Regioni di non poche competenze in materie di particolare interesse per la Chiesa, quali l'istruzione e l'assistenza, apre inedite prospettive, subito rilevate dalla dottrina più attenta⁶, alle relazioni tra società civile e società religiosa, ponendo a quest'ultima l'esigenza di dotarsi di forme adeguate di rappresentanza a livello regionale.

Si assiste così al graduale emergere di nuovi soggetti nella complessa dinamica dei rapporti interordinamentali: le conferenze episcopali regionali⁷.

A onor del vero questi istituti potevano già vantare una esperienza quasi secolare, costantemente incoraggiata e attentamente seguita dai pontefici. La loro origine, infatti, risale a Leone XIII che, nel 1889, con la istruzione «Alcuni Arcivescovi» della Congregazione dei vescovi e regolari, ripartiva la penisola in regioni, prescrivendo agli ordinari di ciascuna di esse di riunirsi almeno una volta all'anno per discutere i problemi di interesse comune secondo una procedura opportunamente specificata.

Peraltro questi incontri erano sprovvisti di poteri giuridici, godevano di autonomia molto limitata e avevano funzioni di natura, per così dire, essenzialmente pastorale, come ancora nel 1985 risultava dallo statuto della CEI. Le conferenze regionali vi venivano, infatti, definite come istituti organicamente collegati con la stessa CEI, costituiti «per promuovere un'azione pastorale comune tra le Chiese particolari di una medesima regione ecclesiastica e per favorire i mutui rapporti tra i vescovi». Non si mancava però di raccomandare, riecheggiando l'art. 1 dell'Accordo concordatario, i loro «rapporti con le autorità civili e con le realtà culturali, sociali e politiche delle regioni civili, al fine di contribuire, in spirito di sincera collaborazione, alla promozione umana delle popolazioni delle regioni stesse»⁸.

3. L'attuale configurazione canonica dell'istituto

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

⁶ Vedi AA.VV., *Autonomie regionali e società religiosa*, Firenze, Sansoni, 1976, (fascicolo speciale di "Città e Regione", anno 2, n. 6).

⁷ Per più ampie notizie circa l'origine, lo sviluppo, l'attuale configurazione canonica di questo istituto vedi G. Feliciani, *Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, in AA.VV., *Confessioni religiose e federalismo*, a cura di G. Feliciani, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 103-126; C. Redaelli, *Le regioni ecclesiastiche in Italia*, in «Quaderni di diritto ecclesiale», 13 (2000), pp. 403-433.

⁸ Per il testo di questo statuto vedi *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, Bologna, EDB, 1985 ss., vol. 3, rispettivamente a pp. 1328-1349.

lo statuto di ognuna di esse⁹.

In linea di massima tutte queste fonti si attengono a un unico schema - con una sola significativa variante di cui ci si occuperà in seguito¹⁰ - che, in larga misura, rispecchia quanto già previsto dallo statuto della CEI.

Meritano, tuttavia, attenzione alcune innovazioni, come l'affermazione che «la Regione Ecclesiastica è governata collegialmente dalla Conferenza Episcopale regionale» (art. 3), in quanto, così come suona, riconosce a quest'ultima veri e propri poteri di governo senza, peraltro, definirne il contenuto e la portata. Da segnalare anche il previsto riconoscimento agli effetti civili che, comunque, non ha posto alcun problema. Da un lato le disposizioni di derivazione pattizia della legge 20 maggio 1985, n. 222, contemplano espressamente tra gli enti riconoscibili quelli «che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa», esonerandoli anche dall'accertamento «diretto a verificare che il fine di religione sia costitutivo ed essenziale»¹¹. Dall'altro non può esservi alcun dubbio circa l'appartenenza delle regioni a tale costituzione, comprovata sia dalla collocazione della relativa normativa nell'ambito della sistematica del Codice di diritto canonico¹², sia dalla già ricordata loro menzione nell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense.

4. *Le intese con le regioni civili*

Per quanto poi concerne i «rapporti con le autorità civili e con le realtà sociali, culturali e politiche», tutti gli statuti ripetono, pressoché testualmente, quanto già stabilito dall'allora vigente statuto della C.E.I. con la precisazione che essi avvengono «per il tramite del Presidente o dei suoi delegati» (art. 4).

Va però evidenziata una significativa integrazione di queste disposizioni che costituisce senz'altro la più rilevante innovazione introdotta dai provvedimenti del 1994: là dove alla regione ecclesiastica corrisponde una sola regione civile, si riconosce alle «deliberazioni che approvano eventuali accordi o intese con la Regione civile (...) o con i suoi organi (...) efficacia vincolante per tutte le diocesi, a condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede»¹³.

Si avverta che, in precedenza, questi accordi - al pari delle altre deliberazioni della

⁹ Archivio della Congregazione per i vescovi, prot. 1030/92-1037/92 e 25/93-32/93. Per il testo originale latino dei decreti, ma privo degli statuti allegati agli stessi, vedi Congregatio pro Episcopis, Decreta quibus unaquaeque regio ecclesiastica Italiae in personam iuridicam canonice erigitur, in "Acta Apostolicae Sedis", 87 (1995), pp. 369-391.

¹⁰ Vedi *infra*, n. 4.

¹¹ Vedi art. 2 della legge citata.

¹² Precisamente nel libro secondo, *Il popolo di Dio*, parte seconda, *La costituzione gerarchica della Chiesa*, sezione seconda, *Le Chiese particolari e i loro raggruppamenti*, titolo secondo, *I raggruppamenti delle Chiese particolari*, capitolo primo, *Province ecclesiastiche e regioni ecclesiastiche*

conferenza regionale, che era priva di poteri giuridici - entravano in vigore nelle singole diocesi «solo se promulgate dal rispettivo Vescovo»¹⁴. Di conseguenza l'opposizione anche di un solo vescovo diocesano era sufficiente a impedire qualunque accordo regionale.

Nonostante queste difficoltà vari episcopati regionali erano pervenuti a diverse intese, come meglio si mostrerà in seguito¹⁵, ma proprio l'evidente utilità e importanza di queste prime esperienze deve aver convinto le autorità ecclesiastiche della opportunità di agevolarle, rinunciando ad esigere l'approvazione unanime dei vescovi diocesani interessati. E si è quindi attribuito alle conferenze regionali, limitatamente a questo campo d'azione, un vero e proprio potere legislativo del tutto simile a quello di cui godono, in ambiti ben più vasti, le conferenze «nazionali» e i concili particolari. Una innovazione quanto mai rilevante sotto il profilo canonistico in quanto comporta una ulteriore limitazione dell'autonomia diocesana.

Peraltro, perché queste deliberazioni delle conferenze regionali assumano efficacia vincolante, si esige che «abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede». Una condizione assolutamente ovvia, se si considera che essa è prevista dal Codice per tutte le decisioni di natura legislativa assunte da assemblee episcopali di carattere locale (concili particolari e conferenze c.d. «nazionali»).

In ogni caso la «*recognitio*» non modifica la natura degli atti episcopali cui viene concessa, trasformandoli in provvedimenti pontifici, né attribuisce loro una maggior autorevolezza, come avviene con la conferma e la approvazione. Deve, invece, considerarsi come una sorta di «nullaosta» in quanto è richiesta al solo fine di consentire alla Santa Sede di accertarsi, prima che divengano obbligatorie, che le decisioni in questione non contengano nulla di contrario o di poco consono al bene della Chiesa e, in particolare, all'unità della fede e della comunione¹⁶.

C'è, tuttavia, da chiedersi se le deliberazioni delle conferenze regionali relative ad accordi o intese con le autorità civili debbano essere, sempre e comunque, sottoposte all'esame della Santa Sede. In realtà dalle formulazioni adottate dai recenti decreti della Congregazione per i vescovi e dai relativi statuti sembra potersi dedurre che la *recognitio* è richiesta solo ai fini della obbligatorietà e, quindi, non è necessaria per le decisioni approvate o almeno spontaneamente accettate da tutti i vescovi interessati.

In ogni caso con questi decreti le regioni ecclesiastiche italiane hanno assunto

¹³ Vedi Part. 5, ultimo comma degli statuti delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria.

¹⁴ Vedi art. 55 § 3 dello statuto della C.E.I., cit., ripreso in tutti gli statuti approvati nel 1994 dall'art. 5, terzo comma, riguardante le deliberazioni in genere.

¹⁵ Vedi *infra*, n. 5.

¹⁶ In questo senso vedi, per tutti, J. Manzanares, *En torno alla "reservatio" papalis y a la "recognitio"*, in *Iglesias locales y catolicidad. Actas del Coloquio Internacional celebrado en Salamanca, 2-7 de abril de 1991*, Salamanca, Universidad Pontificia, 1992, pp. 335-342

nell'ordinamento della Chiesa una più precisa configurazione e una maggiore dignità istituzionale. In particolare sono state erette in persone giuridiche pubbliche e dotate di statuti approvati dalla stessa Santa Sede. Inoltre, in alcuni casi e sia pure in un ambito rigorosamente determinato, le rispettive conferenze hanno ricevuto il potere di assumere decisioni vincolanti. Infine si è espressamente previsto che ognuna di esse disponga di un proprio patrimonio e chieda il riconoscimento agli effetti civili. Una imponente valorizzazione dell'istituto che ha comportato nel nuovo statuto della CEI¹⁷ un adeguamento delle relative disposizioni.

5. Le intese circa i beni culturali.

In sé e per sé le intese previste dai decreti della Congregazione potrebbero riguardare qualunque materia di competenza regionale nella quale si manifesti l'utilità e l'opportunità di una collaborazione. In realtà, e senza escludere l'eventualità di accordi occasionali di carattere specifico su altre materie, le intese finora sottoscritte riguardano i beni culturali¹⁸, l'evento giubilare¹⁹ e, da qualche tempo a questa parte, anche l'assistenza spirituale nelle strutture di ricovero del servizio sanitario nazionale²⁰. Ma quelle relative ai beni culturali sono di gran lunga le più numerose, anche senza tenere conto del fatto che non pochi accordi giubilari presentano profili rilevanti per questi stessi beni.

Questo privilegio concesso alla collaborazione in tale ambito appare in larga parte dovuto all'attenzione da tempo posta dalla Chiesa alle implicazioni di carattere regionale della conservazione, tutela e valorizzazione del proprio patrimonio storico e artistico.

Già nelle Norme circa il patrimonio storico artistico promulgate dalla CEI nel 1974 si avverte che le relazioni con lo Stato non sono più sufficienti a garantire una adeguata collaborazione con le autorità civili, in quanto occorre «riconoscere anche le competenze dell'ente regione, ora in continuo sviluppo». Le Norme non dedicano, però, molta attenzione a questa esigenza, limitandosi a suggerire, a proposito della promozione delle attività di studio da svolgere nei musei e nelle sale di esposizione, di superare attraverso «incontri e reciproche intese» le difficoltà derivanti dalla «divergenza spesso esistente tra competenze e circoscrizioni diverse, aggravata dal fatto che non sempre coincidono, per territorio e giurisdizione, la diocesi, le

¹⁷ promulgato il 1° settembre 2000, se ne veda il testo in *Enchiridion della CEI*, cit., vol. 6, pp. 1618-1643.

¹⁸ Per i testi delle intese e degli accordi menzionati nel presente studio vedi CESEN, *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, a cura di M. Renna, V.M. Sessa, M. Vismara Missiroli, Milano, Giuffrè, 2003, e per gli anni successivi il sito dell'Osservatorio delle libertà e istituzioni religiose, www.olir.it.

¹⁹ Per notizie in merito vedi G. Feliciani, *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra regioni e conferenze episcopali*, in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 8 (2000), 2, pp. 403-413

²⁰ Per una valutazione critica di queste intese, stipulate in Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, vedi G. Giovetti, *Commento a margine delle più recenti intese regionali di disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero*; e V. Turchi, *Le ultime intese regionali in materia di assistenza*

sovrintendenze statali, l'ente regione»²¹.

Nei decenni successivi alla promulgazione delle Norme le autorità ecclesiastiche si rendono sempre più compiutamente conto dell'importanza di una organica collaborazione con le regioni civili. Già sul finire degli anni settanta la conferenza episcopale siciliana auspica che «tutte le questioni riguardanti i beni culturali ecclesiastici siano trattate dai competenti organi regionali d'intesa con una Commissione regionale ecclesiastica nominata dalla Conferenza episcopale, ovvero sia previsto l'inserimento negli Organi collegiali regionali di alcuni rappresentanti ed esperti, designati dalla Conferenza episcopale, per ciascuno dei tipi dei beni culturali ecclesiastici». E, da parte sua, l'episcopato marchigiano affida la propria rappresentanza di fronte alle autorità regionali al sacerdote eletto dalle commissioni diocesane per l'arte sacra a far parte della consulta per i beni culturali istituita dalla regione civile, mentre i vescovi pugliesi presentano due documenti programmatici alla giunta regionale, indicando nell'apposita consulta da essi istituita, lo strumento per i rapporti con gli organi assessorili e tecnici della regione competenti in materia. Alcune conferenze regionali avvertono anche l'esigenza di assumere provvedimenti di carattere più organico: in Lombardia viene approvata una risoluzione in tema di musei dipendenti dall'autorità ecclesiastica, allo scopo di procedere «sulla base di una migliore intesa con l'Amministrazione Regionale», e in Toscana viene emanata una specifica «Normativa per la difesa dei beni culturali sacri e per i rapporti con gli organi dello Stato e della Regione»²².

Non sorprende, quindi, che gli Orientamenti circa i beni culturali della Chiesa in Italia, pubblicati dalla CEI nel 1992, contemplino le conferenze regionali tra i soggetti ecclesiali competenti. E, per porle in grado di adempiere nel modo migliore i loro compiti, prevedano l'istituzione della «Consulta regionale per i beni culturali ecclesiastici al fine di coordinare l'attività in tale materia a livello di regione e di mantenere rapporti con l'Amministrazione regionale»²³.

Può invece sorprendere che le conferenze regionali non ottengano alcuna menzione nella prima Intesa nazionale del 1996²⁴, ma questa omissione è probabilmente dovuta all'attenzione della parte governativa ad evitare eventuali rilievi di invasività delle competenze proprie degli enti autonomi territoriali interessati. Peraltro le intese regionali costituivano ormai un dato di fatto e

religiosa cattolica nelle strutture sanitarie, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», rispettivamente 11 (2003), n. 2, pp. 385-403, e 13 (2005), n. 2, pp. 426-451.

²¹ Circa queste Norme, ora pubblicate in CESEN, *Codice dei beni culturali*, cit., pp. 833-842, vedi G. Feliciani, *Normativa della Conferenza Episcopale Italiana e beni culturali di interesse religioso*, in AA. VV., *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. Feliciani, Bologna, Il Mulino, 1995, pp.130-133.

²² Per più ampie notizie su queste prime forme di collaborazione vedi *ivi*, pp. 133-134.

²³ Documento «I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti», 9 dicembre 1992, n. 5, in CESEN, *Codice dei beni culturali*, cit., pp. 847. Su questa fonte vedi Feliciani, *Normativa della Conferenza*, cit., pp. 140-142.

²⁴ DPR 26 settembre 1996, n. 571. Per un commento vedi G. Feliciani, *I beni culturali ecclesiastici nell'Accordo Italia-Santa Sede del 1984 e nelle sue norme di attuazione*, in *Winfried Schulz in memoriam. Schriften aus Kanonistik und Staatskirchenrecht*, Frankfurt-am Main, Peter Lang, 1999, pp. 232-247.

non potevano, quindi, essere totalmente ignorate. Di conseguenza, nel suo ultimo articolo, l'Intesa ha cura di avvertire che le proprie disposizioni «possono costituire base di riferimento per le eventuali intese stipulate, nell'esercizio delle rispettive competenze, tra le regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici».

Una avvertenza ripresa, con formulazione rivisitata, dalla Intesa nazionale sottoscritta nel 2005²⁵, che però, a differenza di quella precedente, non esita a riconoscere nei presidenti delle conferenze regionali gli organi competenti, *ex parte Ecclesiae*, ad attuare le forme di collaborazione previste²⁶.

6. La situazione attuale

Attualmente si può constatare che pressoché tutte le regioni civili sono giunte a instaurare, non solo di fatto ma anche con atti formali, specifici rapporti di collaborazione in materia di beni culturali di interesse religioso.

Non è certo possibile in questa sede prendere in esame un così grande numero di intese stipulate in un arco di circa quindici anni. Si può solo formulare qualche osservazione di carattere generale sui cinque accordi più recenti, sottoscritti, rispettivamente, nel 1999 per le Marche²⁷, nel 2001 per il Lazio²⁸, nel 2002 per la Campania²⁹, nel 2004 per la Puglia³⁰, nel 2005 per la Toscana³¹.

²⁵ DPR 4 febbraio 2005, n. 78, art. 8: "Entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale, le presenti disposizioni costituiscono indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti ecclesiastici, fatte salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica". Per una valutazione critica di questa intesa vedi A. G. Chizzoniti, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 13 (2005), n. 2, pp. 387-398, e A. Roccella, *La nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali di interesse religioso*, in «Aedon», 2006, n. 1.

²⁶ Vedi art. 1. Nello stesso senso l'Accordo intercorso l'8 marzo 2005 tra il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali e l'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della Conferenza Episcopale Italiana relativo alle procedure informatizzate utilizzate dagli enti ecclesiastici per la richiesta di verifica dell'interesse culturale degli immobili, individua nei Presidenti delle conferenze episcopali regionali i soggetti ecclesiastici abilitati a sottoscrivere con i Direttori regionali del Ministero "accordi relativi alla quantità, ai criteri di priorità e alla periodicità dell'invio delle richieste" (n.1). Per un esempio di tali accordi si veda quello sottoscritto il 9 giugno 2005 nelle Marche.

²⁷ Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Regionale Marchigiana per la salvaguardia e la valorizzazione dei Beni Culturali di interesse religioso appartenenti ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche, 18 ottobre 1999.

²⁸ Protocollo d'intesa tra la Regione Lazio e la Regione Ecclesiastica Lazio per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, 25 luglio 2001.

²⁹ Intesa programmatica tra la Regione Campania e la Conferenza Episcopale Campana per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali appartenenti ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche, 13 maggio 2002.

³⁰ Protocollo d'intesa tra la Regione Puglia e la Conferenza Episcopale Pugliese al fine di concordare opportune disposizioni per armonizzare e ottimizzare gli interventi sul patrimonio storico, artistico e culturale appartenente ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche, 31 marzo 2004.

³¹ Regione Toscana e Regione Ecclesiastica Toscana. Intesa per la valorizzazione dei beni culturali appartenenti ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche e di interesse storico-religioso, 24 gennaio 2005.

Questi documenti, pur presentando significative somiglianze, non si attengono a modelli univoci sotto i profili formale e sostanziale, come risulta evidente già dalla loro titolazione.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'oggetto, se tutte le intese - conformemente a quanto previsto dall'Accordo concordatario del 1984³² - riguardano esclusivamente beni culturali appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche, solo quelle delle Marche, del Lazio e della Toscana precisano che, secondo quanto disposto dallo stesso Accordo, tali beni devono anche essere "di interesse religioso"³³. Significative differenze emergono anche a proposito delle finalità della collaborazione, individuate nelle Marche e nel Lazio come "salvaguardia e valorizzazione" e in Campania come "tutela e valorizzazione", mentre in Toscana ci si limita alla sola "valorizzazione". Del tutto originale la formula adottata dalla intesa pugliese che si propone lo scopo di "concordare opportune disposizioni per armonizzare e ottimizzare gli interventi"³⁴.

Per quanto poi specificamente concerne i profili canonistici, va rilevato come non vi sia assoluta omogeneità nell'identificazione del soggetto stipulante, che nelle Marche, in Campania e Puglia risulta essere la conferenza episcopale regionale, e in Lazio e in Toscana la regione ecclesiastica. Differenza, se si vuole, non molto significativa dal momento che la sottoscrizione è sempre del presidente della conferenza, come previsto dal rispettivo statuto, ma comunque indicativa della mancanza di una prassi consolidata e condivisa.

Merita inoltre attenzione il fatto che tutte le intese indicate concordino nel prevedere, sia pure con diverse composizioni, l'istituzione di un organismo permanente a composizione paritetica per la concreta realizzazione delle finalità perseguite.

7. Un problema aperto

L'esigenza di assicurare una adeguata rappresentanza istituzionale della comunità ecclesiale a livello regionale deve misurarsi con una seria difficoltà. Nonostante i molteplici e incisivi interventi della Santa Sede, effettuati soprattutto nel periodo che va dalla conclusione del Concilio agli anni settanta³⁵, sussistono ancora rilevanti differenze tra regioni ecclesiastiche e regioni civili. Gli inconvenienti più gravi derivano dal fatto che in alcune di queste ultime il numero delle diocesi, e quindi dei vescovi, non è stato considerato sufficiente a giustificare l'istituzione della relativa conferenza. Così l'Abruzzo e il Molise sono stati riuniti in un'unica regione ecclesiastica,

³² Vedi art. 12, n. 1, comma 1.

³³ Per completezza va ricordato che in Toscana si è preferita la più complessa dizione di "interesse storico-religioso".

³⁴ Si avverta che la formula "concordare opportune disposizioni" è pressoché testualmente ripresa dall'Accordo concordatario del 1984, che, peraltro, le prevedeva in funzione della protezione di dell'interesse religioso qui nemmeno menzionato.

³⁵ Vedi G. Feliciani, *Diocesi e territorio nella prospettiva di revisione del Concordato lateranense*, in «Il diritto ecclesiastico», 70 (1977), parte I, pp. 212-217.

lo stesso è avvenuto per il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, mentre la diocesi di Aosta è stata senz'altro incorporata nella regione Piemonte³⁶.

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

Questa limitazione, ovviamente, non comporta alcun inconveniente in Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, dove il vescovo preposto all'unica diocesi avente sede in ciascuna di esse, potrà senz'altro procedere, nell'esercizio della sua *potestas ordinaria*³⁷, a tutti gli accordi che riterrà opportuni.

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

Particolarmente significativa a questo riguardo l'esperienza veneta. In questa regione sono state stipulate due intese circa i beni culturali, una nel 1994³⁸, l'altra nel 1998³⁹. In ambedue la parte ecclesiastica risulta essere la provincia ecclesiastica veneta, rappresentata nel primo atto dal cardinal Cè quale suo metropolita e nel secondo dallo stesso cardinale, ma con la qualifica di "Presidente della Regione Ecclesiastica del Triveneto, relativamente alle competenze della Provincia Ecclesiastica Veneta".

Una soluzione che ha senza dubbio risposto ad esigenze di carattere contingente, ma che suscita qualche perplessità sotto il profilo formale.

C'è, infatti, da chiedersi quali siano le competenze della provincia ecclesiastica veneta, dal momento che questo istituto non è annoverato dalla CEI tra i soggetti ecclesiastici dotati di qualche responsabilità in materia di beni culturali⁴⁰. Alla luce delle disposizioni del diritto universale della Chiesa, le province ecclesiastiche potrebbero senz'altro legiferare in merito, ma

³⁶ Per la distribuzione delle diocesi nelle varie regioni ecclesiastiche, vedi *Annuario Pontificio*, 2005, pp. 1129-1131. Per più dettagliate notizie, relative anche ai rapporti tra circoscrizioni ecclesiastiche e circoscrizioni civili, vedi Conferenza Episcopale Italiana, *Atlante delle diocesi d'Italia*, Novara-Roma, Istituto Geografico De Agostini – Fondazione di religione Santi Francesco d'Assisi e Caterina da Siena, 2000.

³⁷ Vedi can. 381 § 1 c.i.c.

³⁸ Intesa tra la Regione Veneto e la Provincia Ecclesiastica Veneta per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico e storico degli Enti ecclesiastici, 15 ottobre 1994.

³⁹ Protocollo d'Intesa tra la Regione Veneto e la Provincia Ecclesiastica Veneta relativo alla catalogazione dei beni culturali di proprietà ecclesiastica, 15 dicembre 1998.

⁴⁰ Vedi il documento "I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti", cit., n. 3-8, pp. 846-848.

solo in quei concili provinciali⁴¹ che vengono celebrati ben raramente, e che, comunque in Italia, sono stati quasi dovunque soppiantati dai concili regionali⁴².

Ma c'è anche da domandarsi, al di là delle incertezze nell'indicare la qualifica, con quale effettivo potere o facoltà il cardinale agisse. L'unica risposta possibile è che egli agiva in proprio per quanto concerneva il patriarcato di Venezia, e per le altre diocesi su mandato di tutti e singoli i vescovi suffraganei. E sarebbe stato certamente opportuno precisare questo aspetto nel testo dell'intesa, oppure prevederne la sottoscrizione da parte di tutti i vescovi interessati, così come avvenuto nell'accordo del 1996 tra la provincia civile di Lecce e le diocesi comprese nel suo territorio⁴³.

In ogni caso l'esperienza veneta non appare facilmente esportabile dal momento che ad altre regioni civili prive di conferenza e dotate di più diocesi non corrisponde una sola provincia ecclesiastica⁴⁴.

Invece a nessun rilievo presta il fianco la soluzione adottata dalla conferenza Abruzzo - Molise che ha preferito stipulare le proprie intese contestualmente e congiuntamente con le due regioni civili omonime⁴⁵. Un esempio indubbiamente interessante, ma che ben difficilmente potrà trovare seguito.

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

La Congregazione dei Vescovi si era resa conto del problema e nei decreti del 1994 relativi alle regioni ecclesiastiche Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria, aveva senz'altro attribuito alle *pactiones* con la regione civile, debitamente adottate dalla conferenza episcopale e *recognitae* dalla Santa Sede, la forza di obbligare anche gli ordinari membri di altra conferenza, per la porzione del territorio della loro diocesi

⁴¹ Vedi can. 442 e 445 c.i.c., cfr. CEI, Istruzione in materia amministrativa, 1° settembre 2005, n. 5, in «Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana», 2005, p. 332.

⁴² Vedi Sacra Congregatio Concistorialis, Decretum pro celebratione conciliorum et appellationibus in regionibus Italiae, 15 febbraio 1919, in «Acta Apostolicae Sedis», 11 (1919), pp. 72-74.

⁴³ Protocollo d'intesa tra la Provincia di Lecce e le Diocesi di Lecce, Otranto, Nardò-Gallipoli, e Ugento S. Maria di Leuca per il recupero, attraverso interventi di restauro e risanamento conservativo, di beni ecclesiastici di rilevante interesse storico-artistico e monumentale, 12 ottobre 1996.

⁴⁴ Le diocesi abruzzesi - che, come ricordato, sono ricomprese nella regione ecclesiastica Abruzzo-Molise - appartengono a tre diverse province ecclesiastiche (Chieti, L'Aquila e Pescara).

⁴⁵ Vedi Protocollo d'intesa tra le Regioni Abruzzo e Molise e la Regione Ecclesiastica Abruzzese-Molisana per il Giubileo del 2000, 13 dicembre 1996; Intesa tra le Regioni Abruzzo e Molise, la Conferenza Episcopale Abruzzese-Molisana e altri soggetti per la realizzazione di interventi prioritari per il Giubileo dell'anno 2000, 15 novembre 1997.

rientrante nei confini della regione civile controparte negli accordi. Si esigeva solo che questi fossero interpellati prima della sottoscrizione: “Qui Ordinarii, tamen, antequam aliqua pactio conficiatur, audiendi sunt”⁴⁶.

La questione sembrava, quindi, definitivamente risolta, ma, otto anni dopo, la nunziatura apostolica in Italia, per incarico della stessa Congregazione, inviava ai presidenti delle conferenze regionali alcune avvertenze circa le procedure da seguire per ottenere la *recognitio* delle intese⁴⁷. In esse si precisa testualmente: “qualora nella Regione ecclesiastica che stipula l’Intesa vi fossero parti del territorio di una circoscrizione ecclesiastica la cui sede si trovi in una Regione civile diversa, il Presidente della Conferenza Episcopale Regionale dovrà chiedere il consenso a quel Vescovo, affinché l’intesa abbia effetto nella parte del territorio appartenente alla Regione che stipula l’Intesa”. Dal momento che nell’ambito di una regione ecclesiastica non possono esservi territori di diocesi diverse da quelle che ne fanno parte, vi è un evidente *error calami*, a cui pone rimedio la recentissima Istruzione in materia amministrativa emanata dalla CEI, dove si avverte circa le intese che occorre anche “il consenso dei Vescovi, non appartenenti alla Conferenza, che hanno giurisdizione su una porzione di territorio nella regione civile interessata all’accordo”⁴⁸.

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

Bisogna, peraltro, riconoscere che la soluzione adottata dai decreti del 1994 è difficilmente giustificabile sul piano dei principi in quanto finiva con il sottoporre un vescovo diocesano alle decisioni di un’assemblea episcopale a cui non aveva il diritto di partecipare. A parte ogni considerazione di natura ecclesiologica, non sono noti altri casi di questo genere.

D’altra parte, la soluzione prospettata dalla nunziatura è tutt’altro che soddisfacente, in quanto comporta l’inconveniente che la contrarietà di un solo vescovo, per di più estraneo alla regione ecclesiastica, potrebbe impedire la stipulazione di accordi approvati da tutti i vescovi della regione stessa. Si potrebbe obiettare che, in realtà, il suo consenso non è necessario per addivenire alle intese, ma solo perché queste abbiano vigore nel territorio soggetto alla sua autorità. Ma non ci si può nascondere che la regione civile potrebbe rivelarsi indisponibile a una intesa che preveda, per così dire, “zone franche”, e che gli stessi ordinari della regione

⁴⁶ Così il testo originale latino dei decreti in questione.

⁴⁷ La lettera del nunzio, mons. Paolo Romeo, reca la data 28 maggio 2002.

dovrebbero riflettere attentamente prima di procedere, per non fare emergere un dissenso nel corpo episcopale che non mancherebbe di suscitare scalpore e polemiche. Del resto la stessa CEI, omettendo di precisare nella propria istruzione che il consenso del vescovo, per così dire, estraneo è necessario solo perché l'intesa possa vigere nella sua diocesi, mostra di ritenere del tutto improbabile che in caso di rifiuto da parte dello stesso, si possa concludere l'accordo.

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

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

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

⁴⁸ CEI, Istruzione in materia amministrativa, cit., n. 5, p. 332.