



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 autorità competenti

Mauro Rivella

Direttore dell'Ufficio Nazionale
per i problemi giuridici della
Conferenza Episcopale Italiana

Le autorità competenti

Mauro Rivella

Direttore dell'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici
della Conferenza Episcopale Italiana

Premessa

La relazione intende affrontare secondo la prospettiva del diritto canonico talune questioni concernenti l'autorità ecclesiastica competente ad attuare le disposizioni contenute nell'Intesa relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche e a realizzare gli adempimenti che ne derivano.

Si tratta di un tema di notevole rilevanza sistematica e nel contempo gravido di conseguenze pratiche, giacché si pone all'incrocio fra la riflessione teoretica – che non può mai essere disattesa dal diritto canonico, se non al prezzo di smarrirne il fondamento ecclesiologico, che radica e legittima la declinazione normativa positiva – e le concrete esigenze manifestate dalla comunità ecclesiale e sociale, a cui la legge deve rispondere.

Come è noto, l'Intesa sottoscritta dal Ministro per i beni e le attività culturali e dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana [= CEI] il 26 gennaio 2005 [= Intesa 2005] costituisce la versione riveduta e ampliata della precedente Intesa firmata dai medesimi soggetti il 13 settembre 1996 [= Intesa 1996], al fine di realizzare le “opportune disposizioni” previste dal secondo comma dell'art. 12, n. 1, dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense del 18 febbraio 1984 [= Accordo 1984]. L'Accordo 1984, dopo avere fissato nel primo comma dell'art. 12, n. 1, il principio della collaborazione, nel rispettivo ordine, fra la Santa Sede e la Repubblica italiana per la tutela del patrimonio storico e artistico, nel secondo comma demanda agli “organi competenti delle due parti” la facoltà di concordare “opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche”¹.

¹ Nel non trascurabile lasso di tempo intercorso fra l'entrata in vigore dell'Accordo 1984 e la stipulazione dell'Intesa 1996 non erano mancati autori che avevano sottolineato il carattere *facoltativo* delle pattuizioni previste dall'art. 12: “Questi accordi, cioè, sono lasciati alla volontà, e alla possibilità, degli organi delle parti di trovare un'area di collaborazione normativamente individuata, ma non presuppongono un vincolo scaturente dal patto fondamentale del 1984. Se la volontà delle parti, o dei rispettivi organi competenti, viene a mancare, o se viene meno la possibilità di raggiungere l'accordo, non per questo si può parlare di *inadempimento* di un impegno concordatario vincolante”: C. CARDIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna 1995, p. 60.

La competenza della CEI

Nel rimando agli “organi competenti” della parte ecclesiastica, troviamo una delle più rilevanti affermazioni di principio della competenza della CEI in ordine alla realizzazione del disegno pattizio², analoga a quanto stabilito in ordine alle intese per l’assistenza spirituale ai cattolici ospitati nelle cosiddette strutture di convivenza obbligatoria (cf. art. 11, n. 2) e alla possibilità di nuovi accordi su ulteriori materie per le quali si manifesti l’esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato (cf. art. 13, n. 2).

Per quanto riguarda specificamente l’ambito dei beni culturali ecclesiastici, tale attribuzione di competenza si pone anche in linea di continuità con autorevoli interventi della Santa Sede, atti a valorizzare l’intervento delle conferenze episcopali, sulla scia degli insegnamenti del concilio ecumenico Vaticano II. Basti qui ricordare la lettera circolare della Congregazione per il clero *Opera artis* (11 aprile 1971), che “esorta le conferenze episcopali affinché emanino norme atte a regolare questa materia di tale importanza”.

Facendo proprio il monito, la CEI provvede a elaborare un primo quadro normativo con le disposizioni contenute nel documento “Tutela e conservazione del patrimonio storico artistico della Chiesa. Norme dell’episcopato italiano” (14 giugno 1974), testo che significativamente richiama l’attenzione sulla promozione di “una maggiore collaborazione con le autorità civili”. Il successivo documento “I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti” (9 dicembre 1992) ha meglio specificato e illustrato le competenze che nell’ambito dell’ordinamento canonico spettano in materia ai diversi soggetti istituzionali: Santa Sede, diocesi, Conferenze episcopali regionali, Conferenza Episcopale Italiana, istituti di vita consacrata e società di vita apostolica. Entrambi i documenti sono espressamente richiamati nelle premesse delle Intese 1996 e 2005.

Occorre ancora rilevare che la competenza riconosciuta alla CEI dall’art. 12, n. 2, dell’Accordo 1984, travalica l’ambito dell’esercizio congiunto da parte dei Vescovi di *munera quaedam pastoralia*, che, secondo il dettato del can. 447 cic, individua l’ambito operativo proprio delle conferenze episcopali, interessando anche i beni culturali di pertinenza degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica di diritto pontificio, di per sé sottratti alla giurisdizione dei Vescovi diocesani. Su questo punto si tornerà in seguito nel dettaglio.

Tre livelli di intervento

Per quanto concerne i soggetti competenti ad attuare le forme di collaborazione previste dalle disposizioni in essa contenute, l’Intesa 2005 si caratterizza per due significative innovazioni: l’introduzione di un livello regionale intermedio (cf. art. 1, comma 2, lettera b) e il rimando a direttive impartite a livello centrale, nel caso in cui a livello locale o regionale non sia stato possibile addivenire a un accordo

² Cf. G. FELICIANI, *La Conferenza episcopale come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 12 (2004) 249-256.

in merito a interventi di conservazione (cf. art. 2, comma 5), progetti di adeguamento liturgico (cf. art. 5, comma 3), scavi e ricerche archeologiche in edifici di culto (cf. art. 6, comma 2).

L'Intesa 1996 individuava, per la parte ecclesiastica, due autorità competenti, distinte a seconda dei livelli: a livello centrale, il Presidente della CEI e le persone da lui eventualmente delegate; a livello locale, i Vescovi diocesani o i loro delegati. Tali piani di competenza sono ribaditi nell'Intesa 2005, che però contempla anche un livello intermedio regionale, attribuendo la competenza su tale piano, per la parte ecclesiastica, ai Presidenti delle Conferenze episcopali regionali o ai loro delegati.

Su questo punto, possiamo osservare che la competenza attribuita al Presidente della Conferenza episcopale nazionale non solo risulta del tutto coerente, secondo una prospettiva sistematica, con l'impianto dell'Accordo 1984, ma risponde anche a esigenze di carattere funzionale, essendo ragionevole, se non quasi inevitabile, che gli organi centrali della pubblica amministrazione possano interloquire con un unico autorevole soggetto in grado di rappresentare la pluralità dei soggetti ecclesiastici presenti nel Paese, conoscendone la natura specifica e le esigenze concrete. Risponde a questo disegno la costituzione, all'interno della struttura operativa della Segreteria generale della CEI, di un ufficio destinato a occuparsi dei beni culturali ecclesiastici.

L'individuazione nel Vescovo diocesano dell'autorità competente a livello locale è, dal punto di vista ecclesiologicalo, del tutto ovvia, se solo si considera che a lui spetta, nella diocesi affidatagli, "tutta la potestà ordinaria, propria e immediata che è richiesta per l'esercizio del suo ufficio pastorale" (can. 381, § 1, *cic*). Non è estraneo a questa prospettiva il fatto che il codice di diritto canonico, che menziona i *bona culturalia* una sola volta e in maniera incidentale in riferimento all'inventario che deve essere redatto dagli amministratori delle persone giuridiche prima dell'inizio del loro incarico (cf. can. 1283, 2°), tenda a considerarli sotto il profilo patrimoniale, sottoponendoli alla vigilanza sugli atti di alienazione e di amministrazione straordinaria che compete all'Ordinario³.

Su questo punto, si noti la modifica introdotta nell'art. 6, comma 1, dell'Intesa 2005, che stabilisce che i provvedimenti amministrativi da adottarsi a norma della legislazione vigente aventi per oggetto beni culturali soggetti all'Intesa sono assunti dal competente organo del Ministero, previo accordo, relativamente alle esigenze di culto, con il Vescovo diocesano competente; secondo l'Intesa 1996, l'accordo doveva essere concluso con l'Ordinario diocesano competente per territorio (cf. art. 6).

La novità dell'Intesa 2005 consiste – come detto sopra – nell'inserimento del livello regionale: esso è dettato, in primo luogo, dalla necessità di individuare per la parte ecclesiastica un interlocutore adeguato ai direttori regionali, figure introdotte

³ Il concetto di *Ordinario* è più ampio di quello di Vescovo diocesano. Ai sensi del can. 134, § 1, *cic*, con il nome di Ordinario si intendono quanti dispongono in forza dell'ufficio della potestà esecutiva, su base tanto territoriale quanto personale: oltre al Romano Pontefice, i Vescovi diocesani e gli equiparati dal diritto (Abati territoriali, Prelati territoriali, Vicari apostolici, Prefetti apostolici, Amministratori di un'amministrazione apostolica eretta stabilmente), Vicari generali ed episcopali, Superiori maggiori degli istituti religiosi di diritto pontificio clericali e delle società di vita apostolica di diritto pontificio clericali. Quanti fra loro dispongono di potestà territoriale, sono detti *Ordinari del luogo* (can. 134, § 2) o *diocesani*.

dalla nuova organizzazione del Ministero individuata dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173, ma anche dalla convenienza di facilitare il coordinamento degli interventi ecclesiastici in ambito regionale, ed è coerente con la previsione, contenuta nell'art. 8, comma 1, di ulteriori intese regionali. Del resto, il principio della collaborazione tra le Conferenze episcopali regionali e le autorità civili aveva già trovato un significativo riconoscimento nell'ordinamento statale in forza dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che prevede la designazione da parte della Conferenza episcopale regionale di un membro della Commissione per i beni e le attività culturali da istituirsi in ogni regione a statuto ordinario.

Non si può, peraltro, negare che l'individuazione delle competenze specifiche dei Presidenti delle Conferenze episcopali regionali in materia di beni culturali ecclesiastici presenti un certo margine di problematicità, per quanto la loro azione sia legittimata dal fatto che le Regioni ecclesiastiche, soggetti di imputazione giuridica degli atti compiuti dalle Conferenze episcopali regionali, siano state canonicamente erette e civilmente riconosciute. Sono problemi non meno rilevanti di quelli che emergono quando si raffrontano secondo un'ottica sistematica le competenze delle Conferenze episcopali nazionali e le prerogative dei Vescovi diocesani, accresciuti dal fatto che si tratta di esperienze ancora incipienti, chiamate a operare in un quadro istituzionale che sta radicalmente rimodellando le corrispondenti strutture civili. A ciò si devono aggiungere le difficoltà pratiche che derivano dalla non coincidenza delle Regioni ecclesiastiche con le Regioni civili italiane.

La competenza dei superiori religiosi

Una delle questioni nodali rinvenibili nell'impianto dell'Intesa 1996, riproposta nei medesimi termini nell'Intesa 2005, consiste nel riconoscimento delle competenze in capo ai Superiori degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica di diritto pontificio, che per loro natura non dipendono dai Vescovi diocesani, ma fanno diretto riferimento alla Santa Sede. Nel tentativo di temperare la ragionevole esigenza della parte statale di poter disporre di un unico interlocutore per ciascun livello (centrale, regionale e locale) e la tutela della giusta autonomia che il sistema canonico riconosce alle forme istituzionali della vita consacrata, l'art. 1, comma 3, dell'Intesa 2005 stabilisce che, per quanto concerne i beni culturali di interesse religioso, gli archivi e le biblioteche a essi appartenenti, gli istituti di vita consacrata, le società di vita apostolica e le loro articolazioni, purché civilmente riconosciuti, concorrano, a livello non inferiore alla provincia religiosa, nella collaborazione con gli organi statali secondo le disposizioni emanate dalla Santa Sede. In assenza di provvedimenti successivi alla promulgazione dell'Intesa 2005, devono al presente applicarsi le disposizioni riferite all'Intesa 1996 e contenute nel decreto del Segretario di Stato 1° gennaio 1999, n. 739/99/RS⁴: esse prevedono la partecipazione di un rappresentante della Conferenza Italiana dei Superiori Maggiori e dell'Unione Superiore Maggiori d'Italia alle riunioni per la definizione dei programmi o delle proposte di programmi pluriennali e annuali di interventi per i beni

⁴ In *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 1999, 67-68.

culturali e i relativi piani di spesa, organizzate dagli organi centrali e periferici del Ministero, ai sensi dell'art. 1, commi 4-5. Il decreto stabilisce inoltre che le proposte per la programmazione di interventi di conservazione e le richieste per il rilascio di autorizzazioni, concernenti beni culturali di proprietà di istituti di vita consacrata e di società di vita apostolica, di cui all'art. 5, comma 2, siano inoltrate al Vescovo diocesano dal Superiore maggiore dell'istituto, cui spetta valutare la congruità e la priorità delle richieste concernenti i beni culturali degli enti soggetti alla sua giurisdizione.

Il rimando al livello centrale

Dal punto di vista procedurale, la novità di maggior rilievo contenuta nell'Intesa 2005 consiste nella previsione, formulata nell'art. 2, comma 5, in base alla quale, nel caso in cui a livello locale o regionale non sia possibile giungere fra le parti a un accordo circa interventi di conservazione di beni culturali, "il capo del dipartimento competente per materia, d'intesa con il Presidente della CEI o con un suo delegato, impartisce le direttive idonee a consentire una soluzione adeguata e condivisa".

La previsione è ripetuta all'art. 5, comma 3, in riferimento a interventi di adeguamento liturgico in edifici aperti al culto, e all'art. 6, comma 2, in relazione a scavi e ricerche archeologiche nei medesimi edifici.

Si deve anzitutto rilevare che tale modalità di intervento ha carattere eccezionale, come si desume dall'inciso che condiziona la devoluzione della questione all'istanza superiore al fatto che all'impossibilità di giungere a un accordo a livello locale si accompagni la presenza di "rilevanti questioni di principio".

Possiamo domandarci chi sia legittimato a disporre questa modalità di intervento, se cioè essa debba essere richiesta concordemente dalle parti che localmente non riescono ad accordarsi, configurando una sorta di arbitrato; se invece possa essere richiesta unilateralmente da una sola parte; infine, se possa fondarsi sull'avocazione della questione da parte degli organi centrali del Ministero o della CEI. Mancando al presente orientamenti applicativi o una prassi amministrativa, tentiamo una risposta a partire da qualche considerazione di indole sistematica. Come la dottrina ha chiarito, l'attuazione del principio contenuto nell'art. 12, n. 1, dell'Accordo 1984 mediante l'Intesa 1996 non ha privato l'amministrazione dello Stato dei compiti di tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche a essa conferiti dalla legislazione unilaterale (cf. legge n. 1089/1939; decreto legislativo n. 490/1999 e più recentemente decreto legislativo n. 42/2004), ma ha reso più agevole l'armonizzazione dell'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, che rivestono un'importanza primaria per la Chiesa cattolica e sono garantite non solo dal dettato pattizio, ma anche dalla carta costituzionale (cf. art. 19 cost.). In altre parole, il fatto che la tutela dei beni culturali ecclesiastici non costituisca una *res mixta* in senso tecnico⁵, porta alla con-

⁵ "Il testo [del secondo comma dell'art. 12] non mette in discussione che la legislazione italiana sia quella che deve applicarsi alla totalità dei beni culturali, ivi compresi i beni culturali di interesse religioso appartenenti a istituzioni ed enti ecclesiastici, pone invece l'accento sull'applicazione, sul momento applicativo,

seguenza pratica che, in caso di insanabile disaccordo fra le parti sulla soluzione da adottare di fronte a un problema concreto, quale quello che potrebbe insorgere in occasione di interventi conservativi, di progetti di adeguamento liturgico, di scavi e ricerche archeologiche, la parte ecclesiastica dovrebbe piegarsi alle decisioni degli organi ministeriali, invocando al più le esigenze di carattere religioso per bloccare interventi non condivisi. Da ciò potrebbero conseguire situazioni di stallo, a lungo andare potenzialmente dannose per il bene stesso, che da una parte rischierebbe di non essere adeguatamente tutelato e dall'altra potrebbe risultare impedito, se non addirittura sottratto, alla sua originaria e primaria finalizzazione religiosa. Si può pertanto ipotizzare che il deferimento della controversia all'istanza centrale potrebbe essere provocato da una o dall'altra autorità locale o anche, e preferibilmente, per scelta concordata di entrambe. È anche possibile immaginare che sia l'istanza centrale, edotta del caso, ad avocare a sé la competenza in materia. Peraltro, non mi sembra sostenibile che la possibilità introdotta dall'Intesa 2005 impedisca al soggetto ecclesiastico proprietario del bene di percorrere i canali ordinari del ricorso amministrativo contro il provvedimento della pubblica amministrazione, per quanto la strada della "soluzione adeguata e condivisa" appaia comunque auspicabile, soprattutto nell'ottica di quella collaborazione fra le parti che sta alla base della previsione dell'art. 12, n. 1, dell'Accordo 1984.

Si noti ancora che la previsione introdotta dall'Intesa 2005 non prevarica le prerogative circa la tutela dei beni culturali proprie della pubblica amministrazione, dal momento che spetta a essa impartire le direttive idonee a dirimere la questione, previa intesa con il Presidente della CEI o un suo delegato. Gli anni di applicazione della nuova Intesa ci permetteranno di verificare se il rimando al più alto livello, presso il quale si presume sussista la capacità di affrontare le singole questioni con sguardo d'insieme e al riparo da influenze localistiche, permetterà di risolvere situazioni apparentemente senza via d'uscita.

Possiamo infine domandarci se, dal punto di vista canonico, il Presidente della CEI sia legittimato a sostituirsi al livello diocesano o regionale nell'individuare la soluzione dei casi controversi. La problematicità dell'assunto non è stata ignorata dalla Segreteria di Stato che, nell'autorizzare il Presidente della CEI con lettera del 18 novembre 2004 (Prot. n. 7458/04/RS) a sottoscrivere l'Intesa, gli ha anche concesso "la speciale facoltà a ciò necessaria per quanto riguarda le disposizioni dell'art. 2, comma 5, ultimo periodo, richiamate nell'art. 5, comma 3 e nell'art. 6, comma 2". Si può tuttavia osservare che il rimando al can. 455 § 1, contenuto nella lettera della Segreteria di Stato, risulterebbe più pertinente in presenza di un decreto generale approvato dall'assemblea plenaria della conferenza episcopale con l'assenso dei due terzi dei presuli che hanno diritto al voto deliberativo. In realtà, l'Intesa non è stata discussa e approvata dai Vescovi riuniti in assemblea plenaria, ma è stata soltanto presentata in sede consultiva al Consiglio episcopale permanente, a cui spetta, ai sensi dell'art. 23, lettera r), dello statuto della CEI, "esprimere pareri e suggerimenti

della legislazione italiana, pur prevedendo che in questa fase applicativa si deve aver riguardo anche ad un altro ordine di esigenze: quelle della protezione dell'interesse religioso inerente ai beni": G. PASTORI, *L'art. 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 31.

in ordine agli schemi di intese da stipulare tra l’Autorità ecclesiastica e il Governo italiano”. Alla luce di questi elementi, ritengo di poter concludere che il Presidente della CEI è pienamente legittimato ad agire di persona o mediante un suo delegato nel caso in cui l’appello alle disposizioni di cui all’art. 2, comma 5, ultimo periodo, e ai successivi rimandi sia provocato dal Vescovo diocesano o almeno non contro la sua volontà, mentre ci si può chiedere se il Vescovo interessato potrebbe impugnare mediante ricorso in sede giurisdizionale canonica l’eventuale avocazione da parte del Presidente della CEI attuata contro la sua volontà.

Al di là di queste ipotesi di scuola, può essere interessante annotare come nel periodo della vigenza dell’Intesa 1996, pur non essendo mancati episodi in cui la collaborazione fra le parti si è rivelata problematica, non si sia mai giunti a situazioni di stallo assolutamente insormontabili. In un caso, infatti, le scelte relative all’adeguamento liturgico del presbiterio di una chiesa cattedrale sono state realizzate grazie a una mediazione informale fra il Vescovo e il sovrintendente realizzata dal competente Ufficio della CEI, informati gli organi centrali del Ministero. Un altro caso, che ha ottenuto una certa risonanza anche sugli organi di stampa, non è propriamente riconducibile alle fattispecie in esame, trattandosi di polemiche nate dopo la realizzazione di un progetto di adeguamento liturgico di un presbiterio concordato fra la parte ecclesiastica e la soprintendenza.

Le intese regionali

In conclusione, vorrei dedicare qualche nota alla nuova formulazione dell’art. 8, comma 1, in forza della quale, entro i limiti fissati dalla Costituzione e dai principi della legislazione statale, le disposizioni dell’Intesa costituiscono “indirizzi” per le eventuali intese stipulate fra le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti ecclesiastici, fatte salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica. Dal testo così formulato paiono trasparire alcune preoccupazioni. Per quanto concerne il versante statale, è evidente la consapevolezza che il nuovo riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni, conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione e in particolare dell’art. 117, ha reso necessario mitigare il tenore dell’art. 8 dell’Intesa 1996, laddove si diceva che le disposizioni dell’Intesa medesima potevano costituire “base di riferimento” per le intese regionali⁶. Dal versante ecclesiastico è sorta invece l’esigenza di esplicitare che gli “enti autonomi territoriali” legittimati, oltre alle regioni, a stipulare intese attuative del principio di cui all’art. 12, n. 1, dell’Accordo 1984 sono le province autonome di Trento e di Bolzano. In secondo luogo, è parso conveniente ribadire che tali intese necessitano comunque delle autorizzazioni richieste dalla normativa canonica, cioè, nel caso di disposizioni adottate dalle Conferenze episcopali regionali, della *recognitio* della Santa Sede.

⁶ Cf. in generale G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 13 (2005) 191-200.