

ALBERTO FABBRI     *La conferenza episcopale marchigiana e la disciplina pattizia con la Regione Marche nelle materie di interesse comune*

ABSTRACT

Il presente studio esamina la normativa regionale concordata con la Conferenza episcopale regionale marchigiana relativa alla tutela di interessi religiosi. Particolare riferimento è dato alle norme attuatrici dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole, dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti, della tutela dei beni culturali della Chiesa cattolica. Si sottolinea, inoltre, la possibilità di ulteriori temi oggetto di intese. La seconda parte nell'affrontare il tema della natura giuridica di questi accordi rileva la possibile mancanza di sanzionabilità giuridica per le inadempienze, prospettando solo una sanzione politica.



ALBERTO FABBRI

LA CONFERENZA EPISCOPALE MARCHIGIANA E  
LA DISCIPLINA PATTIZIA CON LA REGIONE MARCHE  
NELLE MATERIE DI INTERESSE COMUNE

SOMMARIO

1) *Normativa regionale e interessi religiosi.* 1.1) *Norme attuative in tema di insegnamento della religione cattolica.* 1.2) *Realizzazione dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti.* 1.3) *Tutela dei beni culturali della Chiesa cattolica.* 1.4) *Ulteriori potenziali temi oggetto di intese.* 1.5) *Collaborazione per la realizzazione di attività connesse al Giubileo del 2000.* 2) *Osservazioni sulla natura giuridica delle intese tra Regione Marche e Conferenza episcopale marchigiana.*

**1. Normativa regionale e interessi religiosi**

Accanto alle tematiche più generali relative ai rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia, è interessante presentare fattispecie relative alla realizzazione concreta della libertà religiosa individuale e collettiva, che incidono sulla realtà giuridica e sociale di una regione italiana, quale le Marche.

Si tratta di temi in cui sono presenti aspetti ed interessi di natura temporale e al tempo stesso religiosa a tutela dei quali strutture statali ed organi ecclesiastici cooperano, anzi debbono cooperare, per la realizzazione di fini comuni riconducibili alla tutela di esigenze spirituali locali dei cittadini-fedeli. Questa realizzazione, meglio fattibile con una distribuzione uniforme e ponderata delle energie, necessita di una normativa bilaterale definita a livello regionale o provinciale.

Siffatta procedura consente maggiore duttilità e ancor maggiore corrispondenza alle esigenze particolari, fornendo risposte più adeguate e temporalmente più utili.

Questa tutela di esigenze spirituali locali dei cittadini-fedeli, è sentita e voluta non solo dall'organizzazione confessionale, (preoccupata di assicurare un'assistenza spirituale che conforti l'uomo nel suo peregrinare e che lo aiuti nel superare le situazioni difficili che si presentano nella vita), ma anche dalle strutture civili locali, mosse dal desiderio e, talvolta, dalla necessità di attuare, a livello regionale, la normativa pattizia nazionale relativa alla realizzazione e tutela degli interessi religiosi.

In particolare, nel contesto della Regione Marche, il profondo rispetto, la stima e la cordialità che intercorre tra le istituzioni civili e l'episcopato, mossi dalla comune volontà di realizzare pienamente la dignità umana<sup>1</sup>, consente una collaborazione e una intesa che travalicano i contatti richiesti da una convivenza forzata o dall'attuazione, nelle singole regioni, delle direttive realizzate a livello nazionale.

### ***1.1. Norme attuative in tema di insegnamento della religione cattolica***

Il coinvolgimento delle regioni civili e di quelle ecclesiastiche nella realizzazione pratica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado, deriva dalla necessità di dare attuazione all'art. 9 n. 2 della legge 25 marzo 1985, n. 121 che ha dato ratifica ed esecuzione all'Accordo del febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede<sup>2</sup>, e di realizzare i contenuti previsti nel punto 5 lettera *b*) del protocollo addizionale dell'Accordo di Villa Madama<sup>3</sup>.

La sintesi di questi due elementi ha portato il 14 dicembre 1985<sup>4</sup> alla stipula dell'intesa tra il Ministro della Pubblica istruzione e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, circa l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche.

---

<sup>1</sup> La regione civile, nel momento in cui nel suo territorio esistono istituzioni che operano per scopi nei quali insistono interessi pubblici, si relaziona con esse per realizzare al pieno i propri compiti costituzionali.

<sup>2</sup> Ricordo che l'art. 9, 2, afferma che "La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado".

<sup>3</sup> Il Protocollo addizionale in relazione all'articolo 9 chiariva che "Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinate: 1) i programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche; 2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collaborazione nel quadro degli orari delle lezioni; 3) i criteri per la scelta dei libri di testo; 4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti".

<sup>4</sup> D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, Esecuzione dell'intesa tra Autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 20 dicembre 1985, n. 299.

Il punto è contenuto nel punto 4.7, lì si stabilisce che “per l’aggiornamento professionale degli insegnanti di religione in servizio, la Conferenza episcopale italiana e il Ministro delle pubbliche istruzioni attuano le necessarie forme di collaborazione nell’ambito delle rispettive competenze e disponibilità, fatta salva la competenza della regione e degli enti locali a realizzare per gli insegnanti da essi dipendenti analoghe forme di collaborazione rispettivamente con le conferenze episcopali regionali o con gli ordinari diocesani”.

Appare ovvio come la realizzazione di una intesa a livello regionale che disciplinasse l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole che incidono su quel territorio, diventerebbe una copia inutile del progetto nazionale, il quale esprime già tutti i contenuti e gli elementi che caratterizzano l’insegnamento della religione cattolica, senza che sia richieste caratterizzazioni e/o particolarismi propri delle entità regionali.

Diventa allora necessario cogliere appieno la portata e il significato del concetto di “forme di collaborazione” previste dalla norma. Se per tale istituti intendiamo un scambio di note o una mini intesa, allo stato attuale i tempi per una tale forma di decentramento sussidiario appaiono ancora lontani e di difficile compimento<sup>5</sup>. Il discorso diventa più reale se in questo concetto includiamo qualsiasi forma di aiuto che possa facilitare e favorire la piena realizzazione dell’aggiornamento professionale degli insegnanti di religione in servizio nelle scuole pubbliche presenti in regione, predisponendo un piano operativo che valuti opportunamente le diverse dislocazioni delle scuole sul territorio e agisca conseguentemente.

Sotto quest’aspetto possiamo affermare che nelle Marche questo modello di sostegno reciproco si è già esplicito sotto forma di finanziamento regionale ai convegni di aggiornamento, così da applicare effettivamente la normativa nazionale nella realtà territoriale marchigiana<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> A livello provinciale abbiamo un documento di intesa stipulato il 12 marzo 1997 dagli Ordinari delle quattro diocesi della provincia di Pesaro-Urbino (Pesaro; Urbino, Urbania, Sant’Angelo in Vado; S. Marino-Montefeltro; Fano, Fossombrone, Cagli e Pergola) circa l’idoneità ecclesiastica degli insegnanti di religione cattolica e che ha coinvolto necessariamente il Provveditorato agli Studi.

<sup>6</sup> Relativamente all’istruzione scolastica va segnalato il trasferimento alle regioni dell’erogazione di “contributi alle scuole non statali”, che permetterà di impostare in maniera più articolata l’annosa questione della parità scolastica, art. 138, comma 1, lett. e) del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

## 1.2. Realizzazione dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti

La figura dell'assistente spirituale svolge un ruolo fondamentale in quelle strutture istituzionali e sociali in cui un cittadino-fedele "non ha la disponibilità completa della sua persona"<sup>7</sup> perché viene a trovarsi in una situazione particolare di vita, che richiede la presenza confortante di una persona qualificata, la quale possa appagare i bisogni religiosi liberamente espressi.

Le realtà nelle quali si esplicano le situazioni descritte sono molteplici e presentano diversi tipi di impostazione e disciplina che sarà utile analizzare per cogliere al meglio gli aspetti che interessano la nostra ricerca.

La figura del cappellano presso gli istituti di prevenzione e pena per adulti e gli istituti per minorenni presenta la caratteristica di essere disciplinato dalla legge del 4 marzo 1982, n. 68 che dispone sul "Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena"<sup>8</sup>. L'incarico di cappellano è conferito con decreto del Ministro di grazia e giustizia su proposta dell'autorità ecclesiastica, sentito il parere del competente ispettore distrettuale o direttore del centro rieducazione minorenni. In questo modo il ruolo dell'ordinario sul cui territorio si trova la casa circondariale o strutture similari, è solo propositivo e la gestione centralizzata degli istituti rende impossibile una cooperazione sia tra gli stessi vescovi della regione, sia un eventuale rapporto con le autorità civili regionali.

Costituisce una figura particolare il cappellano militare il quale svolge assistenza presso una caserma o nel luogo in cui stazionano militari. Il suo ufficio rientra nel noto sistema dell'ordinariato militare che costituisce una forma di prelatura ibrida sia personale che territoriale. L'interesse di questa presenza è rappresentato dalla estensione

---

<sup>7</sup> G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Milano, 1997, p. 106.

<sup>8</sup> In particolare l'art. 1 stabilisce che "Negli istituti di prevenzione e di pena le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione cattolica sono affidate, in forma di incarico ad uno o più cappellani". Chiariscono la normativa gli art. 3 e 4 in cui si afferma che "Gli incarichi previsti dall'articolo 1 sono conferiti al sacerdote [...]" e che "L'incarico ai cappellani è conferito con decreto del Ministri di grazia e giustizia sentito il parere dell'ispettore dei cappellani e del competente ispettore distrettuale degli istituti di prevenzione e di pena per adulti e previo nulla osta dell'ordinario diocesano".

dell'opera a tutte quelle realtà che rientrano nella denominazione *Esercito* comprese la Guardia di Finanza ed anche l'Arma dei Carabinieri.

La Polizia di Stato presenta invece una forma concordataria per la disciplina della figura dell'assistente spirituale<sup>9</sup>.

In particolare la normativa del 1996<sup>10</sup> che ha esteso l'assistenza spirituale al personale residente negli alloggi collettivi di servizio su base territoriale, ha previsto a livello regionale un cappellano territoriale designato dagli ordinari delle diocesi interessate<sup>11</sup> e nominato con decreto del Ministro dell'interno. Si è disposto inoltre la possibilità per il cappellano territoriale di avvalersi della collaborazione del clero locale mediante sacerdoti indicati allo stesso cappellano dall'ordinario del luogo, d'intesa con il questore della provincia<sup>12</sup>.

Questa precisa organizzazione, se richiede la volontà comune dell'episcopato regionale per la designazione del cappellano territoriale, esclude ogni ipotesi di intesa strettamente regionale che deroghi alle disposizioni legislative.

Il ruolo di cappellano presso le case di riposo per anziani o strutture finalizzate all'assistenza, presenta i caratteri della collaborazione esterna ed occasionale. Infatti essendo queste organismi di proprietà comunale o privata, si crea una intesa privata tra l'ente gestore e la diocesi dove è ubicato il ricovero, per la fornitura di assistenti spirituali, dando così risposta alla richiesta degli ospiti<sup>13</sup>. L'organizzazione

---

<sup>9</sup> D.P.R. 17 gennaio 1991, n. 92 "Esecuzione dell'intesa tra il Ministro dell'interno e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmato il 21 dicembre 1990, che stabilisce le modalità per assicurare l'assistenza spirituale al personale della Polizia di Stato", in *Gazzetta Ufficiale* Serie gen. - n. 68 del 21 marzo 1991.

<sup>10</sup> Cfr. D.M. 559\D\9\64 del 30 marzo 1996 e CM nr. 559\D\9\64 del 30 ottobre 1996.

<sup>11</sup> I vescovi marchigiani, nell'incontro del 26 settembre 1996 a Loreto, nominarono, per l'anno 1997, il Cappellano regionale, sac. Luciano Guerri della diocesi di Senigallia, in adempimento alla richiesta del Coordinatore Nazionale dell'Assistenza regionale alla Polizia di Stato. In particolare si prevede la possibilità di avvalersi della collaborazione dei sacerdoti, che in ogni diocesi il Vescovo avrebbe indicato, per l'assistenza religiosa al personale di Pubblica Sicurezza operante nella circoscrizione territoriale. Lo stesso procedimento venne mantenuto negli anni successivi.

<sup>12</sup> Questa collaborazione avviene a titolo volontario, senza oneri per lo Stato con nomina esclusivamente canonica.

Il cappellano provinciale svolge una funzione assistenziale, almeno per la provincia di Pesaro e Urbino, anche a tutte le associazioni combattentistiche d'Arma presenti sul territorio.

<sup>13</sup> Così facendo il contributo per questo tipo di collaborazione viene elargito direttamente dall'ente proprietario.

stessa di questi ospizi esclude *a priori* ogni tipo di intesa che investa l'intero territorio regionale.

Ho volutamente lasciato per ultima la figura del cappellano presso gli ospedali. La gestione dei nosocomi dipende dall'azienda sanitaria locale la quale, al fine di garantire una risposta alle domande da parte dei degenti, si accorda con la diocesi presente nel territorio per lo svolgimento del servizio religioso all'interno delle strutture ospedaliere.

La situazione si presenta particolare dal momento che la regione può emanare<sup>14</sup> norme legislative per le materie inerenti l'assistenza sanitaria e ospedaliera<sup>15</sup>. Da momento che alcune regioni hanno già previsto un regime di intesa a livello regionale per creare una disciplina unica sull'assistenza spirituale negli ospedali<sup>16</sup>, auspichiamo che anche la Regione Marche stipuli un'intesa con la Conferenza episcopale marchigiana nella quale si possa anche prevedere l'utilizzo di personale laico, tecnicamente preparato, che possa agevolare e completare il lavoro dei chierici.

### ***1.3. Tutela dei beni culturali della Chiesa cattolica***

La ventata innovativa introdotta dall'Accordo di Villa Madama sulla collaborazione tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, per la tute-

---

<sup>14</sup> La recente riforma costituzionale delle competenze regionali già previste dall'art. 117 della Costituzione, ha attribuito una legislazione esclusiva allo Stato sulla previdenza sociale, lasciando alle regioni una competenza residuale per tutte quelle materie non espressamente riservate, tra le quali rientrano l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, cfr. legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

<sup>15</sup> La riforma sanitaria, con legge n. 833 del 23 dicembre 1978, istituì le Unità Sanitarie Locali (USL) di livello comunale, trasformate poi in Aziende sanitarie locali, che costituiscono organi di amministrazione, regolati con legge regionale, delle aziende che erogano i servizi sanitari. La riforma di base, con l'attribuzione di competenze ripartite fra lo Stato e le regioni in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, è avvenuta con D.P.R. n. 616 del 1977.

<sup>16</sup> Mi riferisco in particolare al "Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese Assistenza religiosa presso le strutture di ricovero del servizio sanitario regionale" firmato il 22 luglio 1998, o al recente "Protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e la Conferenza Episcopale Toscana per la disciplina dei servizi di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero delle aziende sanitarie" del 29 febbraio 2000, in *Notiziario dell'Ufficio Nazionale per la Pastorale della Sanità*, n. 1, 2000.

la del patrimonio storico e artistico<sup>17</sup>, ha prodotto importanti cambiamenti anche a livello regionale.

In particolare ha ravvivato lo spirito dell'episcopato nel prendere coscienza dell'importanza spirituale e culturale che il patrimonio ecclesiastico riveste nella formazione e nell'accrescimento di una identità cristiana e della necessità di disciplinare questi beni in maniera chiara, senza sottostare al giogo della politica o dello sfruttamento turistico intensivo. A questo dobbiamo aggiungere la presenza di una legislazione regionale che pretendeva di gestire in maniera unilaterale la disciplina dei beni culturali senza richiedere una collaborazione dell'autorità religiosa.

La Regione Marche e la Conferenza episcopale marchigiana non esulano da questo discorso. Da un lato la regione<sup>18</sup> si era interessata dei beni culturali, in generale, con la legge n. 53 del 1974<sup>19</sup> che istituiva un "centro regionale per i beni culturali" con una relativa Consulta che su 44 membri prevedeva un solo appartenente al mondo ecclesiastico, come rappresentante della Commissioni diocesane di Arte Sacra. Successivamente, per il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 3 della legge 53<sup>20</sup> la giunta regionale adottava un programma annuale di catalogazione dei beni storici, artistici e naturali<sup>21</sup>, istituendo un comitato tecnico scientifico composto di 13 persone senza che fosse presente nessun rappresentante della Conferenza episcopale marchigiana.

Da parte sua l'episcopato marchigiano nell'incontro del 25 novembre 1987<sup>22</sup> istituiva la Consulta regionale per i beni culturali ecclesia-

---

<sup>17</sup> L'Accordo del 1984 all'articolo 12 richiama la necessità di concordare "opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituti ecclesiastici", oltre all'esigenza di favorire e agevolare sulla base di intese, la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni.

<sup>18</sup> Per una analisi della normativa regionale sui beni e le attività culturali fino agli anni novanta cfr. G. N. CARUGNO, W. MAZZITTI, C. ZUCHELLI, *Codice dei beni culturali*, Milano, 1994, p. 1023.

<sup>19</sup> L.R. del 30 dicembre 1974, n. 53, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*.

<sup>20</sup> Art. 3 § 2: "Il centro provvede al censimento dei beni storici, artistici e naturali, alla compilazione di un inventario e alla catalogazione [...]".

<sup>21</sup> L.R. del 5 settembre 1992, n. 45, *Finanziamento dei programmi annuali di catalogazione dei beni culturali*.

<sup>22</sup> Sessione del 25 novembre 1987, in *Rivista diocesana*, documentazione per l'anno 1987, Jesi, 1988, p. 73. La Consulta nasceva come organismo dipendente dalla

stici della regione approvandone anche il regolamento con la scopo di svolgere compiti di consulenza specifica e di coordinamento delle attività regionali e nazionali in materia di beni culturali, con particolare riguardo all'arte sacra, i musei, le biblioteche e gli archivi. La Consulta, oltre alla promozione degli studi, ricerche e pubblicazioni di settore, favoriva la realizzazione di intese con l'amministrazione regionale in ordine alle linee di programmazione relative ai beni e ai servizi culturali ecclesiastici. Anche l'apparato ecclesiale, sulla scia dell'iniziativa civile, decise per la schedatura e la catalogazione dei beni culturali ecclesiastici affidando questo compito, con la massima sollecitudine e precisione alle parrocchie, cappelle e oratori, enti dipendenti dall'autorità ecclesiastica, secolari e regolari, sotto lo sguardo attento dei singoli vescovi<sup>23</sup>.

Mentre le autorità civili e religiose regionali continuavano in questo marcia unilaterale per la salvaguardia della disciplina patrimoniale, a livello nazionale veniva siglata, nel settembre 1996<sup>24</sup>, l'intesa, tra il

---

Conferenza episcopale marchigiana; al punto 6 del Regolamento si afferma che "gli atti della Consulta di particolare rilievo ed eventuali dichiarazioni destinate ad essere rese pubbliche dovranno essere sottoposte all'approvazione della Conferenza Episcopale Marchigiana".

Nel 1973 i vescovi italiani nella XX assemblea generale (11-16 giugno 1973) avevano approvato le *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia*, che insieme alle *Norme relative al prestito di opere d'arte e di proprietà di enti ecclesiastici*, emanate dalla Pontificia Commissione centrale per l'arte sacra in Italia, costituivano il quadro normativo di riferimento.

Successivamente il Consiglio permanente della CEI, nella sessione 16-19 giugno 1989, istituiva la Consulta nazionale per i beni culturali ecclesiastici e con il Decreto del 9 dicembre 1992 (*Enchiridion* della Conferenza Episcopale Italiana, 5 1991/1995, 1213), disciplinava circa *I beni culturali della Chiesa in Italia*. In particolare al punto 5 si stabiliva che "La Conferenza episcopale regionale si avvale della consulenza della Consulta regionale per i beni culturali ecclesiastici al fine di coordinare l'attività di tale materia a livello di regione e di mantenere rapporti con l'Amministrazione regionale".

<sup>23</sup> Venivano considerati beni culturali tutti gli oggetti con più di 50 anni di vita che avessero uno scopo ecclesiastico, dalla pala d'altare ai candelabri, ai tessuti, passando per i più umili oggetti di culto. Di ogni oggetto occorre fare una triplice scheda (una per la parrocchia, una per la Curia, una terza per la Sovrintendenza), allegando anche la foto.

Per una lettura completa della relazione per la schedatura e catalogazione dei beni culturali ecclesiastici si veda *Rivista diocesana*, documentazione per l'anno 1993, Jesi, 1994, p. 72-74.

<sup>24</sup> D.P.R. 26 settembre 1996, n. 571. Esecuzione dell'intesa fra il Ministro dei beni culturali e ambientali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmato

Ministero dei beni culturali e la Conferenza episcopale italiana, per la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche. Questo accordo facoltativo e di natura amministrativa si proponeva come esempio base di riferimento per eventuali intese che fossero state stipulate “tra le regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici”<sup>25</sup> sulle tematiche in oggetto. Erano segnali chiari che, se uniti alla normativa statale che istituiva in ogni regione a statuto ordinario una commissione per i beni e le attività culturali che prevedeva esplicitamente uno dei tredici membri designati direttamente dalla conferenza episcopale regionale<sup>26</sup>, dimostravano l’interesse a che la materia costituisse contenuto di una intesa tra le parti direttamente interessate, ad una valorizzazione e riscoperta del patrimonio culturale.

L’episcopato marchigiano sin dalla riunione del 3 giugno 1998 incarica il presidente della Commissione beni culturali, Mons. Bellucci, di tenere contatti con la Regione Marche a nome della regione ecclesiastica; passano poche mesi e nella seduta del 13-14 ottobre si dava mandato allo stesso vescovo di contattare gli organismi della Regione Marche “perché i problemi dei beni culturali siano affrontati con prospettive concordate e comuni tutte le volte che siano in gioco beni religiosi ed ecclesiastici”<sup>27</sup>.

La tematica veniva ripresa nell’incontro del 16 dicembre in cui il vescovo incaricato riferiva su alcuni problemi riguardanti i beni culturali ecclesiastici e sui rapporti con le autorità civili della regione. In

---

il 13 settembre 1996, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni religiose.

<sup>25</sup> Cfr. articolo 8 dell’intesa citata.

<sup>26</sup> Art. 154, comma 1, lett. d), D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Suppl. Ord. Gazzetta Ufficiale, n. 116 del 21 maggio 1998 Serie generale N. 96/L.*

<sup>27</sup> Incontri tenuti a Loreto rispettivamente 3 giugno e il 13-14 ottobre 1998, in *Rivista diocesana*, documentazione per l’anno 1998, Jesi, 1999, pp. 42 ss. L’intervento che Mons. Bellucci tenne nel convegno promosso dalla Regione Marche all’Abbazia di Fiastra il 6-7 giugno 1997, evidenziava la volontà di passare dai rapporti personali, di dialogo che erano stati instaurati con le varie autorità e le Sovrintendenze, a forme istituzionali di rapporti tra la Conferenza episcopale marchigiana, la regione e le altre realtà “in modo che si instauri un dialogo permanente per conoscere stanziamenti, interventi, studiare i problemi, assegnare gli incarichi”, Atti conferenza regionale Abbazia di Fiastra 6-7 giugno 1997 – p. 140.

particolare lamentava come le leggi regionali 75/1997<sup>28</sup> e 6/1998<sup>29</sup>, in base alle quali si poteva accedere ai finanziamenti per restauro e valorizzazione dei beni culturali da parte degli enti ecclesiastici, avessero abrogato quasi *in toto* la legge 53/74<sup>30</sup>, senza che fossero state contattate le controparti, la Conferenza episcopale marchigiana o la Consulta per i beni culturali ecclesiastici. Questo modo di procedere, con la quale si voleva imbrigliare i beni appartenenti alla chiesa locale in un concetto privato di nuda proprietà, creava una “legislazione tendente ad una gestione regionale accentrata e parallelamente dipendente da un regionalismo inappellabile degli enti locali” – principalmente dal punto di vista del finanziamento –, creando nel clero una forte volontà di rivendicare la piena proprietà dei beni e il rispetto della loro fondamentale destinazione religiosa.

L'anno 1999 rappresenta il punto culminante, la sintesi della collaborazione cercata tra le realtà civili e religiose presenti in regione, a cui corrisponde una maturità temporale che agevola l'incontro per un'organizzazione normativa dei beni culturali di proprietà ecclesiastica, i quali con il loro valore di carattere storico, artistico e religioso, rappresentavano un interesse appartenente alla cultura popolare della stessa regione, senza possibilità di scissione.

L'episcopato marchigiano nell'adunanza programmata di inizio anno<sup>31</sup> aveva approvato le “Norme per il prestito e la riproduzione dei beni culturali di proprietà ecclesiastica”<sup>32</sup>, dimostrando una aper-

<sup>28</sup> Legge regionale 29 dicembre 1997, n. 75, *Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali nei settori delle attività e dei beni culturali*, in B.U.R. 9 gennaio 1998, Anno XXIX, N. 3.

<sup>29</sup> Legge regionale 24 marzo 1998, n. 6, *Nuove norme in materia di salvaguardia e di valorizzazione del patrimonio culturale delle Marche e di organizzazione in sistema del museo diffuso*, in B.U.R. 2 aprile 1998, Anno XXIX, N. 28.

<sup>30</sup> Legge regionale 30 dicembre 1974, n. 53, *Tutela cit.*

<sup>31</sup> Cfr. verbale dell'adunanza del 3 marzo 1999 a Loreto in *Rivista diocesana*, Jesi, (in fase di stampa).

<sup>32</sup> La normativa rispettava le disposizioni ecclesiastiche indicate nei documenti della Conferenza Episcopale italiana (Norme del 1974 e orientamenti del 1992) e delle direttive della Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa. Il documento era così diviso: 1. Il patrimonio ecclesiastico e la normativa canonica e civile in materia di beni culturali; 2. Norme per la riproduzione dei beni culturali ecclesiastici, 2.1 Riproduzione a scopo commerciale, 2.2 Riproduzione per ragioni di studio, 2.3 Riproduzione a scopo divulgativo, 2.4 Riproduzioni video, cinematografiche e televisive; 3. Norme per il prestito di beni culturali ecclesiastici, 3.1 Prestito per mostre temporanee, 3.2 Prestiti temporanei per il culto. Dell'intera disciplina venne realizzato an-

tura mentale nel concedere, previa autorizzazione del vescovo e di una valutazione adeguata al carattere dell'iniziativa, la visione ad un vasto pubblico e per eventi particolari di beni ecclesiastici di inestimabile valore.

L'incontro costituì anche l'occasione per autorizzare la Consulta regionale per i beni culturali a procedere alla stipula dell'intesa generale tra la Regione Marche e la Conferenza episcopale marchigiana in materia di schedatura dei beni mobili ecclesiastici e di rinnovare il mandato a mons. Bellucci per la continuazione dei colloqui con le autorità regionali al fine di concludere l'intesa per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico degli enti ecclesiastici regionali.

Questa intesa, che veniva presentata all'episcopato marchigiano nelle sue linee principali all'adunanza del 5-6 ottobre, vedeva la luce come Protocollo il 18 ottobre 1999<sup>33</sup>.

Il documento contiene aspetti interessanti che costituiscono la sintesi delle posizioni che le parti avevano assunto negli anni precedenti. La regione evidenziava come tra i suoi fini istituzionali rientrasse anche "la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela, quali beni culturali, del patrimonio storico, artistico e archeologico, dei centri storici, della natura e del paesaggio" al fine di garantirne il godimento da parte della collettività e che attenevano ai compiti e alle intenzioni della Conferenza episcopale marchigiana e della Regione Marche la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale di propria competenza, per arrivare a constatare che a tali fini risultasse necessario "un intervento coordinato tra governo regionale, enti locali, autorità

---

che un opuscolo divulgativo il quale conteneva *fac-simile* delle domande da inoltrare alla Curia per la riproduzione o il prestito di beni.

<sup>33</sup> Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale Marchigiana per la salvaguardia e la valorizzazione dei Beni Culturali di interesse religioso appartenente ad Enti e Istituzioni Ecclesiastiche, firmato ad Ancona il 18 ottobre 1999 tra il Presidente della Giunta regionale e il Presidente della Conferenza episcopale Marchigiana.

Il Protocollo veniva ratificato con delibera della giunta regionale n. 2622 PG/GAB del 25 ottobre 1999, in B.U.R. Marche n. 113 del 23/11/99.

In questa intesa, così come in quelle già stipulate regionalmente avente ad oggetto la medesima disciplina, "i meccanismi di concertazione sono finalizzati, non tanto alla salvaguardia delle esigenze di carattere culturale connesse al bene culturale, quanto a definire un sistema, tra le Parti concordato, di valorizzazione di tutto il patrimonio culturale ecclesiastico", G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico* cit., p. 166.

ecclesiastica, allo scopo di ottimizzare gli interventi tesi alla salvaguardia e alla valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici delle Marche<sup>34</sup>.

Il contenuto dell'intesa è formato di soli sette articoli nei quali possiamo tuttavia cogliere posizioni altamente incidenti che evidenziano l'interesse mostrato dalle parti nel disciplinare la materia del patrimonio culturale regionale.

*In primis* assistiamo alla pronuncia della partecipazione della regione, adesione intesa come condivisione dell'incidenza e del rilievo oggettivo, alla salvaguardia e alla valorizzazione del suddetto patrimonio ecclesiastico evidenziando i compiti prioritari della collaborazione; questa riguarda sia il recupero e il restauro del patrimonio monumentale e storico-artistico di interesse regionale, incluso il suo inventario e relativa documentazione, sia il riordino, l'inventario e la fruizione del patrimonio archivistico ecclesiastico, la tutela, la catalogazione, incremento e utilizzo del patrimonio bibliografico e bibliotecario per arrivare alla realizzazione, il riordino e la fruizione dei musei e delle raccolte d'arte sacra.

Per svolgere al meglio questo progetto le parti rimandano alla stipula di accordi e programmi congiunti sulla base di piani di intervento annuali, o pluriennali, e locali.

In questo adempimento la regione partecipa al finanziamento di questi piani, ma si impegna a promuoverne la partecipazione finanziaria di altri soggetti quali le province e i comuni.

Per parte sua la Conferenza episcopale marchigiana continua a favorire "il prestito dei beni culturali ecclesiastici per iniziative a fini culturali e turistici realizzate dalla Regione Marche", consentendo "la riproduzione gratuita delle immagini dei beni culturali ecclesiastici, per le stesse finalità"<sup>35</sup>, richiamando la normativa emanata in materia dalla conferenza stessa in data 3 marzo 1999<sup>36</sup>. In questo ambito di reciproche promesse e concessioni i soggetti contraenti "al fine di approfondire gli ambiti di collaborazione, di istruire i progetti, di armonizzare gli interventi e di individuare le risorse"<sup>37</sup> istituirono una Commissio-

---

<sup>34</sup> *Considerazioni del Protocollo d'Intesa cit.*

<sup>35</sup> Cfr. art. 5 del Protocollo.

<sup>36</sup> Confronta incontro 3 marzo 1999 cit.

<sup>37</sup> Cfr. art. 6 del Protocollo. La nomina dei componenti della commissione avvenne con decreto del presidente della Giunta regionale n. 98 del 4 agosto 2000 – B.U.R. Marche n. 84 del 17/8/00 – che prevedeva la nomina di 4 tecnici per parte. Precedentemente la legislazione regionale aveva approvato sia il programma di catalo-

ne paritetica copresieduta dai presidenti della Conferenza episcopale marchigiana e della Regione Marche.

Con questo protocollo le parti sono riuscite a realizzare una normativa soddisfacente per entrambe e che *ex* articolo 12 dell'Accordo del 1984 è anticipatrice anche delle tematiche quali la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche, senza che fosse necessario aspettare la recente intesa sottoscritta nell'aprile 2000<sup>38</sup>.

#### **1.4. Ulteriori potenziali temi oggetto di intesa**

Gli impegni finanziari per la costruzione degli edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali rientrano tra quelle discipline che non costituiscono ancora oggetto di intesa a livello locale, ma che potrebbero rappresentare in un prossimo futuro elementi di incontro e di semplificazione normativa con l'autorità civile.

La normativa attuale rispecchia i cambiamenti che la materia ha subito in questi anni in conseguenza dell'Accordo di Villa Madama e il venir meno del finanziamento pubblico dello Stato italiano<sup>39</sup>.

---

gazione dei beni culturali per l'anno 1999 – deliberazione della Giunta regionale n. 3339 TR/CBC del 20 dicembre 1999, in B.U.R. Marche n. 5 del 18/01/00 – prevedendo tra i beneficiari anche la Conferenza episcopale marchigiana per un ammontare di £ 150 milioni, sia lo schema di convenzioni tra la regione e la Conferenza episcopale marchigiana per la programmazione degli interventi di catalogazione informatizzata dei beni culturali di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastiche da realizzarsi nel triennio 2000-2002, con un importo di £ 130 milioni – deliberazione della Giunta regionale n. 1431 PR/CBC dell'11 luglio 2000, in B.U.R. Marche n. 78 del 28/07/00 –.

<sup>38</sup> Intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza episcopale Italiana relativa alla conservazione e consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche firmata il 18 aprile 2000 e recepita nell'ordinamento con decreto del Presidente della Repubblica n. 189 del 16 maggio 2000.

<sup>39</sup> Per avere un quadro chiaro dell'evoluzione della disciplina dobbiamo partire dalla legge 28 gennaio 1977 n. 10 "Norme per la edificabilità dei suoli" la quale lasciava l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria alla deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche stabilite dalla regione. Con il regolamento regionale 23 luglio 1977, n.6 concernente la "attuazione della legge 28.1.1977, n. 10 concernente: determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione", i comuni delle Marche stabilivano l'incidenza delle opere di urbanizzazione sulla base di tabelle parametriche. Nel 1991 venne presentato il progetto di legge n. 53 sulla disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione; questo disegno richiamava l'Accordo del 1984, la fine dei

Mentre il disegno di legge n.53 presentato il 25 gennaio 1991 prevedeva una collaborazione tra l'autorità religiosa e civile per destinare con maggior rigore le somme stanziare per la costruzione, restauro e sistemazione degli edifici di culto, nulla di questo è rimasto nella legge derivata. Il finanziamento viene gestito unilateralmente dal sindaco del comune dove è o sarà ubicata l'opera oggetto della quota elargita.

Se la questione fosse gestita a livello regionale permetterebbe da un lato una sicura erogazione dei fondi che spettano per legge alle diocesi e dall'altro una gestione che tenga conto dell'intero panorama regionale cogliendo le priorità e le urgenze. Un tale modo di procedere potrebbe tuttavia prestare il fianco a facili critiche circa la possibilità di esautorare il vescovo diocesano dalla gestione diretta del patrimonio ecclesiastico che passa anche attraverso gli edifici di culto e le sue pertinenze.

### ***1.5. Collaborazione per la realizzazione di attività connesse al Giubileo del 2000***

Il Giubileo del 2000 ha costituito un evento eccezionale che ha richiesto la collaborazione e la perfetta simbiosi tra la realtà ecclesiastica e la macchina pubblica<sup>40</sup>.

---

finanziamenti statali per gli edifici di culto, l'art. 53 della 222/85 affermando che "nella nostra regione l'assenza di normative valide e precise spesso ha generato momenti di incomprensione specie tra ente locale e l'autorità ecclesiastica. Vi è, quindi, necessità di colmare tale lacuna con una legge regionale che da un lato intervenga a determinare criteri e metodo di razionalizzazione della spesa nonché ad aggiungere annualmente dei nuovi contributi in conto capitale da destinarsi al restauro e alla sistemazione del culto". In questo lavoro "l'autorità è chiamata a collaborare in modo continuo su tali questioni approntando programmi validi e mirati. Una collaborazione puntuale tra autorità religiosa, enti locali, ente Regione non potrà che arrecare benefici ulteriori circa la produttività pratica delle somme stanziare e disponibili".

Questo disegno diventava legge regionale del 24 gennaio 1992 n. 12 "Disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione". Per una analisi precisa del contenuto di questa legge rimando a F. BOSCHI, *Edilizia di culto e anagrafe religiosa. Note critiche alla L.R. 12/92 della Regione Marche: disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del convegno di studi, Bologna 14-15 maggio 1993*, a cura di R. BOTTA, Milano, 1994. Il trasferimento alle regioni e agli enti locali delle competenze relative all'edilizia di culto ha attuato quel decentramento necessario ad una più chiara disciplina della materia, art. 94, comma 2, lett. d), D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

<sup>40</sup> Per una analisi del fenomeno a livello nazionale cfr. G. FELICIANI, *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra regione e conferenze episcopali*, in *Quaderni*

Ad un significato strettamente spirituale che richiamava pellegrini da tutto il mondo per la partecipazione personale alle varie iniziative previste per l'Anno Santo, si affiancava una macchina organizzativa capace di ricevere e gestire adeguatamente ogni tipo di afflusso e al contempo permettere sia il pieno appagamento del visitatore, sia la valorizzazione del patrimonio artistico-culturale che fosse oggetto degli itinerari della fede.

Questa pluralità di interessi in gioco ha necessariamente richiesto un intervento reciproco dell'autorità ecclesiastica e civile. È da rilevare, a questo proposito, come la Conferenza episcopale italiana si sia limitata a gestire il fenomeno giubileo da un punto di vista strettamente pastorale, accentuando e riconoscendo implicitamente il principio dell'autonomia delle regioni ecclesiastiche con una piena realizzazione del principio di sussidiarietà. In questo contesto la regione ecclesiastica marchigiana ha stipulato un protocollo d'intesa per il giubileo del 2000 con la Regione Marche. L'accordo del 6 giugno 1996 "nel sottolineare il carattere primariamente spirituale e religioso del Giubileo dell'anno 2000" rappresenta per le Marche e per Loreto "un evento di straordinaria importanza che, per le dimensioni e per le stesse implicazioni di carattere organizzativo, sollecita le istituzioni civili e religiose al massimo impegno e alla più ampia collaborazione"<sup>41</sup>.

A tale scopo si costituiva un Comitato paritetico<sup>42</sup>, come strumento reale di comunione, con il compito di programmare e coordinare iniziative comuni ed attivare lo scambio di informazioni.

Nel particolare il Comitato si impegnava a sviluppare:

"1. un programma di manifestazioni e iniziative atte a valorizzare la cultura e il patrimonio artistico-documentale di interesse religioso;

---

*di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, p. 403-413; *Codice del turismo religioso*, a cura di A.G. CHIZZONITI, Milano, 1999.

<sup>41</sup> Comitato Conferenza Episcopale Marchigiana – Regione Marche per il Giubileo del 2000, in verbali dell'anno 1996 della Regione ecclesiastica marchigiana pubblicati nel Bollettino Diocesano della Diocesi di Jesi, p. 31.

<sup>42</sup> Il Comitato, copresieduto dai presidenti della Conferenza episcopale marchigiana e dal presidente della giunta regionale delle Marche, era composta da 8 membri, designati in eguale numero dalla conferenza regionale e dalla giunta regionale delle Marche. Il Comitato istituiva un segretariato e commissioni tecniche, formate da rappresentanti delle istituzioni marchigiane, esperti e tecnici, ai fini della programmazione e del coordinamento delle iniziative. Si prevedeva di riunirlo almeno due volte all'anno, alternativamente presso la presidenza della giunta e la sede della conferenza, lasciando comunque la possibilità alle parti firmatarie di prevedere ulteriori incontri.

2. le attività per l'accoglienza e le realizzazione di itinerari religiosi;
3. la formazione di operatori specializzati per il turismo religioso; azione di informazione e divulgazione"<sup>43</sup>.

Nel 1997 seguiva una legge regionale<sup>44</sup> con la quale le Marche "al fine di valorizzare il patrimonio artistico, culturale, religioso" del territorio e "per favorire l'afflusso di pellegrini a Loreto e nella regione, promuove un programma d'interventi per iniziative atte a raggiungere le finalità della presente legge" programmando interventi atti a organizzare e realizzare convegni, seminari, incontri e mostre, iniziative promozionali ed editoriali, e per realizzare comportamenti ritenute idonee per il conseguimento delle finalità della legge<sup>45</sup>.

In ogni caso per la piena attuazione degli interventi veniva incaricata la giunta regionale, la quale si avvaleva del Comitato regionale istituito con il citato protocollo d'Intesa.

Il quadro, che si presenta nella disciplina del turismo religioso, dimostra come l'incidenza del fenomeno religioso nella realtà territoriale coinvolga sempre più le autorità ecclesiali e civili che operano in quel contesto, evidenziando una reciproca capacità di comunicativa e di pronta collaborazione che permette di parlare di un attenta *bilateralità diffusa*<sup>46</sup>.

## **2. Osservazioni sulla natura giuridica delle intese tra Regione Marche e Conferenza episcopale marchigiana**

Dopo aver analizzato i contenuti che costituiscono oggetto di intesa tra la Regione Marche e la Conferenza episcopale marchigiana, soffermandoci anche sulle potenziali materie di interesse comune, merita considerare la natura giuridica di questi accordi, coglierne la loro reale portata al fine dell'inquadramento nella gerarchia delle fonti del diritto ecclesiastico.

---

<sup>43</sup> Intesa Conferenza episcopale marchigiana-Regione Marche per il Giubileo del 2000.

<sup>44</sup> Legge regionale 30 luglio 1997, n. 46 *Interventi della Regione per il grande Giubileo del 2000*, in B.U.R. Marche n. 52 del 7/8/97.

<sup>45</sup> La legge regionale prevedeva anche la spesa di £ 500 milioni, per l'anno 1997, per il finanziamento degli interventi previsti dal testo legislativo.

<sup>46</sup> Cfr. G. FELICIANI, *Il turismo religioso* cit., p. 413.

La trattazione della tematica richiede, tuttavia, la previa spiegazione di alcuni presupposti chiarificatori che permettano una più efficace esposizione della mia analisi.

**Primo:** autonomia posseduta dai due enti stipulanti.

Per la Regione Marche, ripartizione territoriale della Repubblica Italiana, il problema non si pone, dal momento che la Costituzione stessa, nell'affermare che la Repubblica è costituita dalle regioni<sup>47</sup>, chiarisce come le stesse sono enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e nel pieno rispetto degli elementi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

La questione assume aspetti più complessi per la Regione Ecclesiastica marchigiana per il fatto che non esiste una normativa analoga nell'ordinamento canonico.

Le conferenze episcopali regionali solo dopo molti decenni sono state considerate come elemento indispensabile nell'organizzazione ecclesiale, quali referenti per una coordinazione dell'attività pastorale ultradiocesana costante ed efficace.

Il riconoscimento della personalità giuridica che presuppone il possesso di un proprio statuto e regolamento diverso da quello della Conferenza Episcopale Italiana, ha permesso di guardare a queste nuove strutture e di rapportarsi con esse sulla base di quella reale autonomia che ormai viene loro attribuita<sup>48</sup>.

La natura propria delle due realtà giuridiche, in specie Regione

---

<sup>47</sup> La materia oggetto del titolo V della seconda parte della Costituzione è stata modificata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *G.U.* n. 248 del 24 ottobre 2001. In questo processo si è provveduto a completare il quadro costituzionale inerente alle autonomie locali, attribuendo alle stesse il loro compito di essere enti autonomi, riconoscendogli una serie di prerogative e poteri non più subordinati alla volontà statale. In particolare si è istituzionalizzata la possibilità di interventi regionali più ampi rispetto ai limiti fissati dall'art. 117 della Costituzione. Infatti la modifica della stessa norma ha evidenziato come legislazione esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, chiarendo al IV comma come spettasse alle regioni la potestà legislativa "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". In questo modo la Regione detiene un potere proprio sulle materie di interesse religioso, bilateralmente disciplinabili, che incidono sul territorio regionale.

<sup>48</sup> Il riconoscimento della personalità giuridica canonica pubblica delle 16 regioni ecclesiastiche, con approvazione del relativo Statuto e Regolamento, è avvenuto il 4 novembre 1994 con decreto della Congregazione per i vescovi. Nel 1996 ha fatto seguito il corrispondente riconoscimento nell'ordinamento statale come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, avvenuto con decreto del Ministro dell'Interno.

Marche e Conferenza episcopale marchigiana, organo della Regione ecclesiastica Marche, fa sì che essi abbiano una potestà normativa<sup>49</sup> strettamente locale e che gli atti da loro promossi, o tra di loro stipulati, abbiano rilevanza giuridica solo entro il territorio marchigiano<sup>50</sup>, quasi del tutto coincidente<sup>51</sup>, su cui esercitano le rispettive competenze.

<sup>49</sup> Non entro nel merito particolare del ruolo rivestito dalle circoscrizioni ecclesiastiche regionali e la mancanza di potestà legislativa. Tuttavia nelle norme statutarie della regione ecclesiastica marchigiana (ma il discorso è analogo per le altre regioni ecclesiastiche), all'art. 5 si diversifica tra le deliberazioni di carattere pastorale che hanno efficacia nelle singole diocesi se promulgate dal rispettivo vescovo e le deliberazioni che approvano eventuali accordi o intese con la Regione civile Marche o con i suoi organi. L'efficacia vincolante per tutte le diocesi è subordinata alla condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede. Questa costituirebbe una condizione accertativa, finalizzata a rendere partecipe la Chiesa centrale che il lavoro svolto a livello periferico "non contenga nulla in contrario o di poco consono al bene della Chiesa e in particolare, all'unità della fede e della comunione", senza modificare la natura degli atti episcopali né attribuire loro una maggiore autorevolezza, G. FELICIANI, *Le regioni ecclesiastiche italiane*, in *Le regioni*, 23, 1995, pp. 876.

<sup>50</sup> La rilevanza locale che i due enti, giuridicamente disciplinati, rivestono, dipende dal valore che hanno acquisito nel contesto istituzionale da cui derivano. In particolare questa capacità gestionale non è vincolata, in modo assoluto, dall'istituto della rappresentanza di organi superiori, ma presenta tutti i caratteri dell'originalità. Se lasciamo lo spirito che deve necessariamente legare gli organismi territorialmente dislocati con la politica sociale intrapresa dalle strutture centrali per una migliore soddisfazione del cittadino e fedele, dal punto di vista istituzionale e normativo non esiste nessun legame che si avvicini all'istituto della rappresentanza. L'ordinamento che disciplina le conferenze regionali, sulla base delle finalità che la realtà ecclesiale deve proseguire, all'art. 8 dello statuto della CEI del 1998, afferma che "alla Conferenza Episcopale Italiana sono stabilmente collegate le Conferenze Episcopali Regionali". Disporre che il collegamento avviene "stabilmente" e non più "organicamente" come nello statuto precedente del 1985, modifica il modo di intendere le conferenze regionali. Il parlare di organicità richiama sempre una realtà necessaria per quell'attività riconosciuta, ma che manca del carattere dell'indispensabilità, intesa come elemento che costituisce la ragione stessa dell'essere centrale da cui quest'organo dipende. La problematica si trasforma quando si chiama in causa la stabilità che denota equilibrio, capacità di creare nelle relazioni un'armonia che rende indispensabile quella figura che attiene alle fondamenta stesse della struttura della CEI.

<sup>51</sup> Il territorio amministrativo della regione ecclesiastica marchigiana non coincide con quello della regione civile Marche.

Infatti la regione ecclesiastica accorpando 4 comuni della Provincia di Teramo, appartenenti uno alla diocesi di Ascoli Piceno e tre a quella di S. Benedetto del Tronto, si estende, come situazione attiva, nella regione civile Abruzzo. Come situazione passiva la regione ecclesiastica emiliano-romagnola include, con le diocesi di S. Marino e Montefeltro, 19 comuni appartenenti alla Provincia di Pesaro della regione

Questa circostanza comporta l'impossibilità che l'incontro delle rispettive volontà possa dar luogo alla stipula di Concordati, dal momento che queste forme di accordi richiedono la soggettività internazionale delle due parti contraenti.

Nella valutazione dell'effetto delle intese stipulate a livello regionale, dobbiamo considerare approfonditamente quali siano le premesse che permettono una tale azione e quali siano e come si presentano le conseguenze di un tale operare.

Se l'elemento da cui iniziamo la nostra analisi è rappresentato dall'apertura che l'Accordo di Villa Madama ha prodotto nell'ordinamento internazionale e nazionale, facendosi effettivo portavoce di una bilateralità diffusa<sup>52</sup>, con riflessi nella realtà ecclesiastica e civile, e riproponendo lo strumento dell'intesa come elemento caratterizzante e risolutore della disciplina delle materie miste di interesse religioso/sociale, tuttavia il fenomeno che viene a prodursi a livello regionale, si presenta staccato e diviso dalle materie disciplinate con l'Accordo e non costituisce quindi il tassello mancante del programma realizzato dalle Alte Parti nel 1984.

Infatti le intese regionali non rappresentano la disciplina concreta bilaterale di enunciazioni programmatiche, né tantomeno di dichiarazioni di principio contenute negli Accordi di Villa Madama del 1984.

Regioni civili e regioni ecclesiastiche in questo caso svolgono solamente una funzione di meri esecutori materiali, che realizzano delle

---

Marche e, con la diocesi di Rimini, due ulteriori comuni della stessa Provincia pesarese.

Altresì la regione ecclesiastica umbra, si allarga al comune di Cantiano in Provincia di Pesaro, con la diocesi di Gubbio.

La situazione sulla carta appare facilmente risolvibili nel caso della regione civile ed ecclesiastica, dal momento che tutte le divergenze si riducono a realtà ridisegnabili geograficamente e riorganizzabili amministrativamente. Tuttavia le maggiori difficoltà sono rappresentate da motivazioni storiche, sociali ed economiche, che hanno comportato un radicamento di precise realtà culturali in determinati territori.

La regione ecclesiastica marche, costituita da 13 diocesi con una popolazione di 1.539.000 abitanti è stata oggetto del processo di riorganizzazione interna, una prima volta nel 1986, e successivamente nel 2000.

<sup>52</sup> Gli articoli 7 e 8 della Costituzione hanno introdotto il principio della bilateralità diffusa, intesa come espressione dell'ordinamento italiano che pone a base dei contatti di natura giuridica per la disciplina del fenomeno religioso accordi o intese, creando un ordinamento di coordinazione.

“sotto intese” o “mini intese”, ovvero intese di secondo grado<sup>53</sup>, distinte dall’intesa originaria o primaria da cui traggono vita. Non possiamo considerare l’attività collaborativa oggetto della nostra analisi come accessoria rispetto ad una valutazione del Concordato del 1984 come concordato-quadro o concordato a formazione progressiva, in quanto manca un nesso logico di accessorietà che lega le disposizioni bilaterali centrali con quelle svolte a livello locale<sup>54</sup>.

Possiamo, tuttavia, affermare come l’Accordo, inteso come incontro programmato delle volontà, abbia fundamentalmente rappresentato, sia per le formazioni ecclesiali che per quelle civili, l’elemento ispiratore che ha meglio fissato e chiarito le finalità perseguibili e le coordinate fondamentali valutabili nella realizzazione di future discipline bilaterali di comune interesse. Detto Accordo ha costituito l’affermazione pratica della bilateralità diffusa di stampo costituzionale, riproponendo lo strumento dell’intesa come elemento caratterizzante e risolutore della disciplina delle materie miste, lasciando alla realtà locale la valutazione dei mezzi e dei tempi più opportuni per la regolamentazione delle singole situazioni che vengono a crearsi in campo regionale.

In particolare la revisione del Concordato lateranense, richiamando il principio dell’indipendenza e della sovranità, ciascuno nel proprio ordine, della Chiesa cattolica e dello Stato, rileva l’impegno, delle parti firmatarie, del pieno rispetto di questo enunciato nella realizzazione dei loro rapporti e la reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese, intesa come convergenza di azioni e attribuzioni, distinte, ma complementari.

In questa luce le intese regionali rappresentano un dinamico modello relazionale di fattiva cooperazione, un coordinatore delle rispettive competenze, un formulario della disciplina giuridica delle materie di rilevanza comune, distinto dai semplici fenomeni di fatto quali la concertazione, la contrattazione e la negoziazione.

---

<sup>53</sup> Cfr. P. LILLO, *Concordato, “Accordi” e “Intese” tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano, 1990, pag. 22.

<sup>54</sup> Siamo anche fuori dal concetto di intese paraconcordatarie, valutati come accordi interordinamentali che hanno natura esterna, dal momento che vengono stipulati dai soggetti esponenziali dell’ordinamento statale e cattolico. Cfr. A. RUGGERI, *Intese “concordatarie” e intese “paraconcordatarie” nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1988, pp. 55-100.

Il principio che regge il sistema di accordi realizzati da soggetti locali, giuridicamente disciplinati, è costituito dal vicendevole riconoscimento dell'indipendenza e dell'originalità dell'ordinamento civile e di quello canonico, in un piano di pari ordinazione giuridica dei due soggetti contraenti, che si presenta autonoma rispetto all'estensione territoriale che li caratterizza.

Il tentativo di proporre un paragone con le disposizioni costituzionali che disciplinano le relazioni tra le confessioni diverse dalla cattolica e lo Stato italiano, si presenta arduo e non proficuo, sia per la differente estensione dell'oggetto dell'accordo, nazionale e regionale, sia per il diverso rilievo giuridico. La caratteristica delle confessioni acatoliche consiste proprio nell'essere soggetti primari, che incidono nella realtà nazionale in modo indipendente dall'estensione organizzativa e dalla diffusione della propria ideologia<sup>55</sup> e come tali non rapportabili alle vicende regionali.

L'operatività delle istituzioni locali diventa invece legata alla localizzazione, alla ristrutturazione in senso federale dell'ordinamento statale e regionale che si sta svolgendo in Italia, alla luce anche dell'unificazione europea<sup>56</sup>. Da un lato il trasferimento di alcune materie dallo Stato alle regioni, attribuendo o acquisendo coscienza del potenziale che la realtà regionale deteneva sulla base delle disposizioni costituzionali, sulla scia di una odierna *devolution*, dall'altro la rivalutazione della fiducia ai vescovi dislocati in una circoscrizione territoriale determinata, la possibilità di una sufficiente capacità gestionale in capo alle regioni ecclesiastiche, sulla scia del riconoscimento della personalità giuridica che ha permesso l'acquisizione di una autonomia, di una autocoscienza del ruolo rivestito in quel contesto politico e storico<sup>57</sup>, ha portato con sé una sequenza di effetti e reazioni tale che la volontà di realizzare intese rappresenta la produzione logica e necessaria per sfruttare al meglio i mezzi e le energie investite in questo progetto. Progetto formativo territoriale intrapreso a livello locale in rappresen-

---

<sup>55</sup> Per un'analisi dell'evoluzione storica della natura delle intese tra l'ordinamento italiano e le confessioni acatoliche cfr. V. PARLATO, *Le intese con le confessioni acatoliche*, Torino, 1996; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2000.

<sup>56</sup> Cfr. C. CARDIA, *Concordato, Intese e Stato federale*, in *Confessionismo religioso e federalismo*, a cura di G. FELICIANI, p. 329.

<sup>57</sup> Cardia rileva come "l'ente confessionale, in un processo di trasferimento di competenza agli enti locali, agirebbe in collegamento con l'istituzione civile più prossima, avvantaggiando anche le istituzioni", in C. CARDIA, *Concordato* cit., p. 337.

tanza di un investimento efficace e produttivo per la disciplina della realtà sociale.

In questa valutazione generale la regione civile non dispone di una fonte legislativa con la quale giustificare il comportamento richiesto per la disciplina bilaterale delle materie ecclesiastiche. Tuttavia la realtà, già da tempo, ha recepito la sussistenza, a livello territoriale, di una chiara “connessione con interessi giuridicamente rilevanti propri di soggetti che rivestono la duplice qualifica di cittadini e fedeli, da realizzarsi necessariamente nel territorio dello Stato, che concernono la condizione generale della persona nel quadro dei diritti fondamentali che la Repubblica riconosce, garantisce e promuove”<sup>58</sup>.

In questa condizione solo la circoscrizione civile rappresenta l'unico portatore affidabile e preciso degli interessi settoriali della popolazione residente, con la possibilità di disciplinare giuridicamente le esigenze sociali che emergono nel tessuto locale.

Si presenta diversamente la normativa che dispone sulle regioni ecclesiastiche. Nello statuto allegato al documento di riconoscimento della personalità giuridica, all'art. 4, si afferma che “la Conferenza episcopale regionale – la quale, costituita dai Vescovi diocesani delle Chiese particolari della stessa Regione, da coloro che per diritto sono ad essi equiparati, dai Vescovi loro Coadiutori e Ausiliari, rappresenta il governo collegiale della Regione ecclesiastica – per il tramite del Presidente o dei suoi delegati, mantiene rapporti con le autorità civili e con le realtà sociali, culturali e politiche, al fine di contribuire, in spirito di sincera collaborazione, alla promozione dell'uomo e al bene della popolazione della Regione”<sup>59</sup>.

Il contesto da cui traiamo le nostre considerazioni ci induce a valutare con accortezza il rapporto osmotico che deve istaurarsi tra gli apparati centrali e le nuove entità regionali o federali che si vanno a delineare. Secondo Mons. Nicora, se venisse attribuita allo Stato, inteso come organizzazione territoriale stabile, la materia dei culti in modo esclusivo “si andrebbe in senso contrario allo sviluppo nel frattempo verificatosi in favore di talune competenze regionali”, lasciando

---

<sup>58</sup> G. CASCUSELLI, *Diritto Ecclesiastico regionale*, in *Digesto delle discipline pubbliche*, IV Edizione, vol. V, Pubblicistico, Torino, 1990, p. 248.

<sup>59</sup> Le regioni ecclesiastiche, “si apprestano ad essere i primi rappresentanti delle urgenze cattoliche presso le autorità civili regionali”, G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico* cit., p. 192.

alle formazioni locali una mera attività esecutoria, senza la possibilità di trasferire le particolarità caratteristiche e le esigenze locali nell'oggetto di eventuali accordi.

Dall'altro, se attribuiamo una competenza residuale alle realtà locali, si verrebbe a "ricercare una distinzione di competenze per materie"<sup>60</sup>, creando inutili separatismi o eccessive autonomie che non realizzerebbero quell'armonia generale che si tende ad ottenere nell'ambito nazionale.

Si dovrebbe parlare più chiaramente del tentativo di concretizzare una competenza diffusa, la quale, nella piena capacità di disciplinare anche in ambito locale la tematica delle materie di carattere religioso, rispetti il principio di diversa valenza giuridica che l'intesa o l'accordo acquistano a seconda del livello in cui viene realizzato. Questa concezione assume validità nella misura in cui vengono soddisfatte due condizioni. La prima riguarda la necessaria e reale autonomia che deve investire i diversi organi, strutture e istituzioni che hanno contatti con aspetti di natura religiosa, partendo dalla regione per arrivare al comune, passando per la diocesi e la regione ecclesiastica, dall'altro che il fine ultimo del lavoro intrapreso resti sempre quello della collaborazione con la controparte per la piena realizzazione dell'uomo e il bene del Paese, per evitare fini di protagonismo o di esclusiva autonomia.

**Secondo:** Sempre in merito alla natura giuridica delle intese, realizzate a livello regionale, mi sembra opportuno evidenziare il problema dell'assenza di sanzioni in caso di mancata osservanza, assoluta o parziale, da parte di una delle due parti contraenti, delle disposizioni contenute nell'intesa, con conseguente analisi del loro potere coercitivo e impositivo.

Ho precedentemente rilevato come la regione civile e quella ecclesiastica non costituiscano in nessun modo enti che rientrino tra i soggetti di diritto internazionale: questa loro condizione ha come conseguenza l'impossibilità di applicare all'accordo conseguito le disposizioni sanzionatorie del diritto internazionale<sup>61</sup>.

Esclusa questa eventualità consideriamo la possibilità di effettuare un rinvio direttamente alle disposizioni interne del protocollo d'intesa.

---

<sup>60</sup> A. NICORA, *La normativa concordataria alla prova del federalismo*, in *Confessionismo religioso e federalismo*, a cura di G. FELICIANI, p. 350.

<sup>61</sup> Come lo scambio di note diplomatiche, il boicottaggio, l'embargo, l'invio di militari al confine, cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997.

I soggetti stipulanti costituiscono, per specifiche fattispecie e in limiti territoriali ben definiti, la rappresentazione visiva di ordinamenti che operano su di un piano di parità, nei quali le posizioni assunte nella realizzazione di accordi presentano lo stesso coefficiente di azione e potere.

Il trasferimento della capacità prescrittiva ad un livello diverso da quello in cui si muovono e agiscono i singoli ordinamenti che vengono in contatto, porta a posizionare il piano di efficacia di queste intese in un ordinamento di coordinazione (o ordinamento concordatario o speciale), intermedio tra il diritto interno e internazionale<sup>62</sup>.

Si può ritenere che siffatte intese, realizzate da soggetti<sup>63</sup> idonei a concludere accordi di diritto pubblico interno, acquistino validità ed efficacia nell'ambito di un ordinamento giuridico esterno ad essi, nel quale la regione civile e la regione ecclesiastica entrano in collegamento tra di loro, per la reciproca soddisfazione, nella disciplina di materie di interesse religioso, e trovino in esso ordinamento una possibile sanzione giuridica, quale l'inesistenza di atti per i quali sia stata prevista un'attività congiunta; l'inosservanza delle regole concordate produrrà, comunque, anche una reazione sociale e politica, potenzialmente non priva di conseguenze.

I riferimenti normativi che questi protocolli possono contenere sono diversi, come le norme che richiamano principi settoriali, norme quadro, norme autoapplicative, norme precettive, norme che prevedono l'istituzione di organi o l'adozione di procedure, norme che regolano solo parzialmente una fattispecie, norme che dettano una disciplina speciale per alcune fattispecie, norme sulla produzione giuridica, norme che sanciscono l'irretroattività di disposizioni unilaterali, norme transitorie e norme finali contenenti clausole amichevoli o l'impegno dei contraenti a revisionare il contenuto dell'intesa o a stipularne una nuova oltre una certa data.

Nello stesso Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale marchigiana per la salvaguardia e la valorizzazione dei Beni Culturali di interesse religioso appartenenti ad Enti ed Istitu-

---

<sup>62</sup> Cfr. P. LILLO, *Concordato* cit., pag. 54.

<sup>63</sup> Nella stipula di queste intese le parti contraenti, la regione civile ed ecclesiastica, sono rappresentate dai propri organi di governo, il Presidente, il Consiglio o la Giunta regionale da una parte e il Presidente della Conferenza episcopale regionale dall'altra, e hanno come destinatari ultimi i cittadini e le diocesi che incidono sul territorio.

zioni ecclesiastiche, si evidenzia (ultimo articolo) che il protocollo entra in vigore dal momento della sottoscrizione da parte di entrambi i contraenti e che sarà certificato periodicamente su richiesta di una delle parti.

Questa disposizione costituisce una conferma sulla capacità impositiva dell'intesa e sulla possibilità, riconosciuta indiscriminatamente ad entrambi i firmatari di rivedere quanto accordato, non escludendo la possibilità di recedere unilateralmente dal protocollo.