

LA NUOVA INTESA CON LA REGIONE ECCLESIASTICA SICILIA SUI BENI CULTURALI ECCLESIASTICI ALLA LUCE DEL SISTEMA CONCORDATARIO ITALIANO: L'ATIPICITÀ DIVENTA "TIPICA"?

Por

FABIANO DI PRIMA
Università degli Studi di Palermo - Ricercatore

fabiano.diprima@unipa.it

Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado 30 (2012)

SUMARIO: I. Cenni preliminari. - II. Un'autonomia speciale "relativa"... - II.1 (segue) ...rispetto al diritto comune. - II.2. (segue)...e rispetto al diritto pattizio. - III. Le novità dell'Intesa del 2010: la conferma di un modello atipico, la centralità del ruolo e delle ragioni della controparte ecclesiastica, alla base di un "sodalizio operativo permanente". - III.1. Riscontri testuali nel preambolo: a) la sostituzione della formula concordataria e codicistica «beni culturali di interesse religioso», con un'altra affine a quella elaborata nell'ordinamento canonico; b) i riferimenti alla «identità» regionale e alla «pietà popolare». - III.2. Riscontri nel merito: le soluzioni originali rispetto all'Intesa nazionale del 2005. - IV. Una questione aperta: l'Accordo di Villa Madama "canonizza" l'atipicità dell'Intesa del 2010?.

EL NUEVO CONVENIO (INTESA) CON LA REGIONE ECCLESIASTICA SICILIA SOBRE LOS BIENES CULTURALES ECLESIASTICOS A LA LUZ DEL SISTEMA CONCORDATARIO ITALIANO: LA ATIPICIDAD SE VUELVE "TIPICA"?

RESUMEN: El objetivo del presente ensayo es de analizar los aspectos salientes de Derecho Eclesiástico relacionados a la conclusión, en 2010, del convenio (*Intesa*) entre la *Regione Siciliana* y la *Regione Ecclesiastica Sicilia* orientado a la protección, conservación y valorización de los bienes culturales eclesiológicos.

A partir de la especificidad del modelo siciliano de reglamentación y gestión del patrimonio cultural, y analizando su incidencia sobre el régimen específico que regula la componente eclesiológica, el primer objetivo es de evidenciar los elementos atípicos del acuerdo, que parecen derivar del ejercicio, por parte del Gobierno regional, de sus especiales prerrogativas; igualmente prestando particular atención a aquellas provisiones que, además de no reflejar a las correspondientes disposiciones del convenio (*Intesa*) nacional, parecen mostrar deferencia a directrices que permanecen autónomas también respecto al Acuerdo (*Accordo*) de Villa Madama.

El propósito último es poner de relieve la cuestión de la efectiva correspondencia de una fuente tan peculiar con el sistema concordatario, y de la amplitud de la acción que pertenece, en el marco de este sistema, a una *Regione* dotada de competencias especiales.

PALABRAS CLAVE: autonomía especial; acuerdo regional; región siciliana; atipicidad; acuerdo de Villa Madama.

THE NEW AGREEMENT (*INTESA*) WITH *REGIONE ECCLESIASTICA SICILIA* ON THE ECCLESIASTICAL CULTURAL HERITAGE IN LIGHT OF THE ITALIAN CONCORDATARIAN SYSTEM: ATYPICALITY BECOMES “TYPICAL”?

ABSTRACT: The main topic analysed in the essay is the outline of civil ecclesiastical law about the Agreement (*Intesa*), signed in 2010 by the *Regione Siciliana* and the *Regione Ecclesiastica Sicilia*, aimed at the protection, preservation and development of the ecclesiastical cultural heritage.

By moving from the specialty of the Sicilian model in regulating and administrating such heritage, and by analyzing its effects on the specific system that regulates the same ecclesiastical component, the primary goal is to focus on the atypical elements carried onto the Agreement, which appear to be connected to the practice of such special prerogatives by the Regional Government; and paying particular attention to those rules which, aside from not reflecting the equivalent ones carried instead onto the national Agreement (*Intesa*), may also reveal the respect of autonomous guidelines in front of the Agreement (*Accordo*) of Villa Madama.

The final goal is then to clarify both the crux of the actual correspondence between such a peculiar reference and the concordatarian system, and the wideness of the powers pertaining, into such a system, to a Region holding special competences.

KEYWORDS: special autonomy; regional agreement; region of Sicilia; atypicity; agreement of Villa Madama.

I. CENNI PRELIMINARI

Nel riesaminare un tema già affrontato, che nel frattempo ha conosciuto un'evoluzione repentina, non è facile sottrarsi alla curiosità di verificare se le linee di sviluppo prefigurate hanno poi trovato conferma o meno. Quando poi si tratti d'un lavoro giuridico, che più di altri risulta suscettibile di “valutazioni in una prospettiva dinamica”, si amplia ancor più il desiderio di “accertare in che misura le tesi originarie abbiano interamente perduto ovvero conservato, sia pure in parte, elementi di attualità”¹.

È con questo spirito, dunque, che si riprende il discorso sullo speciale modello di tutela dei beni culturali che contraddistingue l'ordinamento regionale siciliano, e del relativo regime pattizio ivi posto a presidio della componente religiosa. Rimandando ai lavori precedenti² per la disamina delle ragioni che rendono “unico” detto modello (anche

¹ Così, G. CATALANO, *Considerazioni attuali sul diritto di libertà religiosa*, in Id., *Il diritto di libertà religiosa*, Cacucci Editore, Bari, 2007 (ristampa anastatica dell'originale edito per i tipi della Giuffrè nel 1957), p. 87.

² F. DI PRIMA, *La tutela del Patrimonio Storico e Artistico d'interesse religioso nelle autonomie speciali. Due esempi a confronto: Sicilia e Catalogna*, in *XXX años de los Acuerdos entre España y la Santa Sede. Actas del IV Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, a cura di M. del Carmen Caparrós, M. del Mar Martín, M. Salido, Comares ed., Granada, 2010, p. 357-379; Id.,

confrontato, ad esempio, con quello predisposto da un'espressione di avanzato regionalismo differenziato, come la Catalogna³), reputando sufficiente richiamare il dato eccezionale, dell'esclusiva potestà legislativa e amministrativa posseduta in materia dalla Regione (ai sensi degli artt. 14, lett. *n* e *r*, e 20 dello Statuto⁴), si vuole qui mettere a fuoco l'elemento di novità ecclesiasticamente rilevante, che ha modificato il quadro pregresso.

Riflessioni su specificità effettive e apparenti del regime giuridico applicabile nel ripristino di beni culturali d'interesse religioso, alla luce della sentenza n. 63 del 2008 della Corte dei Conti (Sez. Giurisdiz. Regione siciliana), in Rassegna Amministrativa Siciliana, 2010, I, p. 388 e ss. (vedilo anche in norma.dbi.it)

³ Cfr. F. DI PRIMA, *La tutela*, cit..

⁴ La Regione Siciliana, in quanto Regione a statuto speciale, vanta "forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116 Cost.) individuate nel proprio Statuto (vera e propria fonte di rango costituzionale, giusta art. 1, 1° co., legge cost. 26 febbraio 1948, n° 2): tra le quali v'è per l'appunto la competenza legislativa *primaria* sulla salvaguardia dei beni culturali⁴(art.14, lett. *n*, St.), e la titolarità delle relative funzioni amministrative ed esecutive che, in forza dell'art. 20 St., ricadono sul Governo regionale (in quanto tale articolo sancisce l'operatività nell'ordinamento regionale *de quo* del principio del c.d. 'parallelismo', esplicantesi nella corrispondenza tra funzioni legislative e funzioni amministrative; principio, invece, venuto meno nell'ordinamento statale in conseguenza della riforma costituzionale del 2001, a favore del c.d. 'principio di sussidiarietà'). Sul tema della potestà sulla materia in esame, si rimanda ai lavori citati nelle note precedenti e la bibliografia ivi riportata, e in particolare a I. NICOTRA, *Notazioni intorno allo "statuto giuridico" dei beni culturali nell'ordinamento italiano*, in *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Sicilia*, a cura di A. Mignosa e I. Rizzo, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 27 e ss.; I. MARINO, *Cenno sull'organizzazione dei beni culturali in Sicilia*, in *Beni culturali e politiche di sviluppo in Sicilia. Atti del Convegno-Messina, 21 marzo 2003*, a cura di F. Trimarchi, Giuffrè, Milano, 2004, p. 31 e ss.; M. IMMORDINO, *Beni culturali e ambiente nelle scelte della Regione Sicilia*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* (aedon.mulino.it), 1/2003, par. VI. (consultato il 2 agosto 2012); M. ANIS, *Tutela dei beni culturali e ruolo delle Regioni, con particolare riferimento alla Regione Siciliana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2000, III, p. 841 e ss.. Sul punto della "specialità" siciliana, più in generale, v. i contributi raccolti nel volume *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del seminario di Palermo, 15 aprile 2002*, a cura di G. Verde, Giappichelli, Torino, 2003; v. altresì, tra gli altri studi successivi all'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto nella materia in esame (d.P.R. nn° 635 e 637 del 1975), A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione Siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 2002, p. 535 e ss.; G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, III, p. 499 e ss.; A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dal modello statutario alle prospettive di riforma*, ivi, 1997, IV, p. 543 e ss.; L. LORELLO, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. I più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 1999, p. 773 ss.; F. RENDA, *I caratteri speciali di uno Statuto speciale. Considerazioni sulle origini e sulla natura dell'autonomia siciliana*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Quaderni a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'A.R.S., Palermo, 1993; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Regione Sicilia*, (voce) in *Enc. Giur.*, Roma, 1991, vol. XXVI, p. 1 e ss.; F. TERESI, *Regione Sicilia*, (voce) in *Enc. del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 386 e ss.; T. MARTINES, *Considerazioni sullo Statuto della Regione Siciliana del 1946*, in *Federalismo regionalismo e autonomie differenziate*, Atti del Convegno internazionale, Taormina, 24-28 settembre 1985, Palermo, 1985, p. 224 e ss.; ID., *Lo Statuto siciliano oggi*, in *La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, Quaderni a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'A.R.S., Palermo, 1984, n°2, p. 50 e ss. ; G. CORSO, *Sicilia*, in *La regionalizzazione* (Archivio ISAP), II, Milano, 1983, p. 895 e ss.. Da ultimo, v. i rilievi critici contenuti in S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Rivista Giuridica Del Mezzogiorno*, 2011, I-II, p. 519 e ss.; ID., *Il fallimento dell'esperienza della specialità siciliana e le condizioni della sua prosecuzione*, in *Nuove Autonomie*, 2009, II-III, p. 399 e ss..

Si è a dire, cioè, dell'abrogazione dell'Intesa stipulata nel 1997 fra l'Assessore Regionale dei Beni Culturali e Ambientali e il Presidente della Regione Ecclesiastica Sicilia, diretta alla tutela e alla valorizzazione dei «*beni culturali d'interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche*»⁵, e della sua sostituzione con un nuovo protocollo d'Intesa, stipulato nel 2010. Quest'ultimo, stavolta intitolato «*per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale*»⁶ e sottoscritto dal Presidente della Regione Siciliana e dal Presidente della Regione Ecclesiastica Sicilia, viene a costituire il principale riferimento normativo degli organi competenti delle due Parti, regolando la programmazione e la gestione congiunta del patrimonio culturale ecclesiastico presente nell'Isola; con regole originali, talvolta al limite della compatibilità col sistema concordatario ed il diritto statale. Rispetto al vecchio documento, questo presenta novità significative, d'immediato interesse ecclesiasticistico; ma che non smentiscono e anzi paiono confermare un certo spirito peculiare - se si vuole, una «specialità siciliana» - già presente nella vecchia Intesa. Queste brevi note, intendono verificare tale impressione, alla luce delle più generali mutazioni intervenute a livello nazionale.

II. UN'AUTONOMIA SPECIALE "RELATIVA"

A indurre alla stipula della nuova intesa, infatti, sta anzitutto l'evidenza che a livello nazionale sono cambiati nel frattempo tutti i punti di riferimento normativi, ivi compresi quelli di natura bilaterale, che nel '97 avevano fondato la sottoscrizione del vecchio protocollo: è radicalmente mutato, cioè, il *prius* logico-giuridico che orienta l'azione dell'Esecutivo regionale, a ora di stabilire regole pattizie valide per le istituzioni siciliane.

Il punto merita un breve chiarimento, dal momento che s'è appena parlato di un ente territoriale che nel settore considerato vanta, *ex Statuto*, prerogative eccezionali, che gli consentirebbero in astratto di dotarsi in autonomia delle regole ritenute più adatte a gestire il proprio patrimonio culturale: che quindi, riguardo alla componente religiosa di quest'ultimo, potrebbe trovarsi a sedere al tavolo dei negoziati con la controparte ecclesiastica da una posizione di forza considerevole, quella, cioè, di chi in un certo senso «detta le regole del gioco».

⁵ «*Intesa tra l'Assessore Regionale dei Beni Culturali ed Ambientali e della Pubblica Istruzione e il Presidente della Regione Ecclesiastica Sicilia per la salvaguardia la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche*», stipulata in data 11 giugno 1997. Vedila in *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, a cura di I. Bolgiani, Giuffrè, Milano, 2009, p. 349 - 357.

⁶ «*Intesa tra il Presidente della Regione Siciliana e il Presidente della Regione Ecclesiastica Sicilia per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale*», sottoscritta il 6 agosto 2010. Vedila in *Olr.it* (consultato il 19 aprile 2012).

Ma così non è, in quanto a dettare tali “regole”, e quindi a fornire le direttrici di base sia sul versante del diritto comune, sia su quello del diritto pattizio, è comunque lo Stato.

II. 1 (segue) rispetto al diritto comune

Nel primo caso, infatti, ciò accade perché la Regione *potenzialmente* avrebbe la forza statutaria di rendersi *autonoma*, adottando nel settore considerato un *proprio corpus normativo sostanziale*⁷, ma non l'ha fatto. Essa invece s'è limitata a legiferare sul piano *organizzativo-strutturale*, dotandosi quindi d'un *apparato istituzionale autonomo* dedito a tale settore (l'Assessorato); ma senza mai - è questo il punto cruciale - slegarsi dall'osservanza della normativa statale, che continua a trovare applicazione nell'Isola. L'obiettivo prioritario è parso, infatti, quello di disegnare una struttura apicale della P.A. a sé stante⁸, atta quindi (a differenza di quanto avviene solitamente nelle altre regioni⁹) a

⁷ V. nota n. 4. Che le accennate prerogative paiano conferire a tutt'oggi tale “forza” si ricava altresì, oltre che dalla combinazione dei due precetti riferiti nell'indicata nota (l'art. 116 Cost. e l'art 2 della l.cost. 2/1948), anche dalla lettura dell'art. 10 della l.cost. 3/2001 - quella cioè che modifica il Titolo V della Costituzione - dove prevede che le «*disposizioni*» di tale legge si applichino «*anche alle Regioni a statuto speciale*», ma solo «*per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie*»: emerge, infatti, come quest'evenienza non possa avere luogo riguardo a una materia, come quella della tutela dei beni culturali, dove le “forme di autonomia più ampie” sono invece quelle (già) previste nello Statuto speciale siciliano (a fronte d'un testo costituzionale novellato che investe invece esclusivamente lo Stato, giusta art. 117, II° co., lett. s, Cost. della potestà legislativa in tale materia, facendo ricadere alle Regioni ordinarie solo quella sulla “valorizzazione” (art. 117, III° co., Cost.), vieppiù, col limite di ossequiare i “principi fondamentali” fissati dallo Stato (trattandosi di legislazione c.d. concorrente). Vale altresì a confermare l'assunto in discussione, la previsione contenuta nel testo organico che raccoglie il diritto sostanziale statale in materia, e cioè il d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*), dove si dispone (art.8) che “*Nelle materie disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale...dagli statuti e dalle relative norme di attuazione*». Per approfondimenti sul punto dell'interpretazione del menzionato precetto della l.cost. 3/2001, si rimanda a G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, in *La specialità siciliana*, cit., 203 e ss..

⁸ Cfr. F. DI PRIMA, *Riflessioni*, cit., p. 390; M. IMMORDINO, *Beni culturali*, cit., par. VI; I. MARINO, *Cenno sull'organizzazione*, cit., p. 31 e ss..

⁹ Definisce “unico” questo modello F. TRIMARCHI, *Beni culturali e politiche di sviluppo in Sicilia*, in *Beni culturali e politiche di sviluppo*, cit., p. 6. Analogamente, cfr. M. AINIS, *Tutela dei beni culturali e ruolo delle Regioni*, cit, p. 841 e ss.; I. NICOTRA, *Notazioni*, cit., p. 27; nonché M. IMMORDINO, *op. ult. cit.*. In effetti è un assetto non comparabile a quello presente nelle altre regioni italiane: se non quello stabilito nel Trentino Alto Adige, ma limitatamente alle provincie di Trento e Bolzano; mentre il decentramento amministrativo realizzato in Valle d'Aosta nel settore considerato patisce il limite d'una potestà legislativa non esclusiva ma d'integrazione e di attuazione delle leggi dello Stato. Sul punto si rinvia a F. DI PRIMA, *La tutela*, cit., p. 366; nonché, esemplificativamente, ai contributi di A. ROCCELLA, *Regioni e beni culturali ecclesiastici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2001, III, pp. 923-924; F. VECCHI, *La legislazione regionale e l'attività pattizia con l'episcopato della Valle d'Aosta in materia di beni culturali di "interesse religioso" d'ambito locale*, ivi, I, p. 574 e ss.; E. CAMASSA AUREA, *La disciplina dei beni culturali di interesse religioso nelle province autonome di Trento e Bolzano*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale. Atti del Convegno di Studi*, Bologna, 14-15 maggio 1993, a cura di R. Botta, Giuffrè, Milano, p. 257 e ss.; A. ROCCELLA, *L'autonomia provinciale. Problemi di attività negli Atti del convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, Trento, 1981, pp. 285-317; R. BARBAGALLO, *Le norme di attuazione dello statuto speciale per la Valle d'Aosta*, in *Foro amm.*, 1989, VI, p. 1989 e ss..

reggere da sola e senza condizionamenti “dall’alto”, il settore¹⁰, e quindi a stabilire le direttrici d’intervento in base a scelte politiche riferibili all’Esecutivo regionale¹¹. Tant’è che la legge regionale, ancora vigente, che nel ‘77 detta le «*Norme per la tutela, la valorizzazione e l’uso sociale dei beni culturali*», a dispetto della denominazione, mira a definire l’architettura del sistema che perseguirà tali obiettivi; ma non a fissare i criteri di merito e metodo per operare: che restano, quindi, quelli stabiliti dalla legislazione statale¹².

¹⁰ In ossequio alle disposizioni contenute in alcune provvedimenti legislativi regionali, *i.e.* la l. reg. 1 agosto 1977, n. 80; la l. reg. 7 novembre 1980, n. 116 e la l.r. 15 maggio 2000, n. 10. In particolare, mentre nel resto d’Italia -salve talune eccezioni- gli esecutivi regionali - privi delle specifiche competenze in materia - possono al più interloquire con gli organi periferici (di livello dirigenziale generale) del Ministero (*i.e.* le *Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici*) in quanto - loro sì - dotati delle attribuzioni necessarie a concorrere al *policy making* nazionale; in Sicilia, invece, è l’Assessorato competente, *esclusivo* rettore dell’ordinamento amministrativo regionale nel settore considerato, a individuare gli obiettivi da raggiungere per salvaguardare e/o valorizzare i beni culturali, onde stabilire le linee d’azione da intraprendere. Quanto al *policy making* delle Direzioni “ministeriali”, *i.e.* l’attività che si concretizza nella segnalazione al livello centrale dei campi d’azione prioritari nel territorio, è questo un compito “di cerniera tra centro e periferia”, nel quale le *Direzioni* sono succedute alle vecchie soprintendenze oggi denominate “*Soprintendenze di settore*», le quali risultano peraltro collocate in una posizione gerarchica subordinata alle *Direzioni* stesse. Il D.P.R. 26 Novembre 2007, n. 233 (come modificato dal d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91) contenente il ‘*Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell’articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, ne indica compiti e modalità di funzionamento, essenzialmente come unitario tramite di collegamento fra le diverse strutture periferiche, ed insieme punto di riferimento per i rapporti con le istituzioni regionali. Su tali istituzioni, cfr. i contributi di C. BARBATI, *I rapporti con le autonomie territoriali*, in *Il riordino del ministero nel sistema dei beni culturali - giornata di studio, 25 novembre 2004, Roma, Musei Capitolini*, consultabile in *Aedon.Rivista di arti e diritto on line* (aedon.mulino.it) 2005; e di F. MERUSI (*Qualche osservazione finale sulla recente riorganizzazione del Mibac*), e M. CAMMELLI, (*Ministero pesante e Codice debole*), *ivi*, 2005 (entrambi consultati il 2 marzo 2012).

¹¹ Suggestivo, in tal senso, il testo d’una circolare del 2006 resa dall’Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali e della Pubblica Istruzione (Circ. 9 marzo 2006, n. 7. “*Codice dei beni culturali e del paesaggio, parte prima e seconda: beni culturali - modalità di applicazione da parte della Regione siciliana*”), dove, oltre a ribadire che all’Assessorato “...*si attesta in via esclusiva l’amministrazione del settore in Sicilia ai sensi della legge regionale n. 80/77 e della legge regionale n. 116/80*”; si stabilisce il nesso inscindibile che lega “*potestà normativa esclusiva*” e “*autonomia organizzativa*” della Regione, all’attività dell’Assessorato che “*in forza*” di tali prerogative “*provvede istituzionalmente sia alla tutela che alla valorizzazione*” dei beni culturali. In dottrina, cfr. A. MIGNOSA, *Le Soprintendenze: organizzazione territoriale e assetto finanziario*, in *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Sicilia*, cit., p.37, la quale rileva come l’Assessorato svolga nell’ambito regionale un ruolo “in qualche misura assimilabile a quello che il Ministero svolge nel resto del paese”. Sulle ascendenze storiche di questo “modello ministeriale”, cfr. S. CASSESE, *L’amministrazione centrale*, in *Storia della società italiana dall’unità ad oggi*, Vol. IX, Torino, 1974, p. 8 e ss.

¹² Si tratta della l.reg. 1 agosto 1977, n. 80. Espressiva di quest’indirizzo, è la scelta di aprire il testo normativo di tale legge con un’assunzione di responsabilità della Regione (per cui essa «*provvede alla...tutela*» del suo «*patrimonio storico culturale*»), e con la precisazione degli obiettivi (favorirne la valorizzazione e la «*più ampia fruizione*»), che stanno a significare un impegno *politico*, di tensione a un dato interesse della collettività locale, ma non alla produzione di regole specifiche di carattere sostanziale. Rilevante appare l’inclusione in detta legge (art. 4, lett. B), d’un soggetto designato dalla Conferenza episcopale siciliana entro il Consiglio regionale dei beni culturali, organo deputato a prestare l’attività consultiva essenziale per l’applicazione della legge stessa. Per approfondimenti (anche sull’ iter che ha condotto all’approvazione di quest’ultima) si

Quest'ultima circostanza assume un peso decisivo rispetto alla stabilità delle pattuizioni stipulate. Ne discende, infatti, che l'Esecutivo regionale non è in condizione di assicurare alla controparte ecclesiastica (più chiaramente, a *qualunque controparte legittimata a contrarre accordi con il Governo regionale*) nessuna certezza sulla persistente congruità del testo siglato al diritto sostanziale in quel momento vigente; potendo tale diritto, per assurdo, cambiare anche il giorno dopo la sottoscrizione dell'accordo, giusta una risoluzione in tal senso del Legislatore nazionale.

Da qui, il tema dell'*obsolescenza inevitabile* che subisce il testo pattizio regionale qualora lo Stato -com'è avvenuto- decida di introdurre riforme sensibili nel settore.

Nello specifico, il protocollo stipulato nel '97, infatti, "è restato indietro" sul piano del diritto sostanziale, informato com'è (e come non potrebbe che essere) sull'allora vigente legge statale (la c.d. Legge Bottai, n°1089/39, "curiosamente" omessa nel Preambolo del protocollo, dove si elencano i testi normativi "cardinali"): ciò nel senso che le Parti devono per forza tenerla presente (e talvolta richiamarla¹³), a ora di stabilire le procedure d'intervento congiunto, quale *disciplina che in quel tempo dirige le relative condotte istituzionali*. Mentre, nel frattempo, tale disciplina conosce mutazioni considerevoli, se solo si consideri: a) che a livello nazionale insorgono addirittura due riforme di sistema, essendo la legge Bottai stata sostituita dal Testo Unico del '99¹⁴, che a sua volta cede quasi subito¹⁵ il passo al vigente Codice Urbani (2004)¹⁶; b) che quest'ultimo esprime, già

rinvia a G. CASUSCELLI, *Tutela del patrimonio artistico ecclesiastico e ordinamenti regionali (note di legislazione)*, in *Il dir. Eccl.*, 1978, p. 565 e ss..

¹³ Cfr. Intesa 1997, art. 8..

¹⁴ Si tratta del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*), abrogato giusta art. 184, l°co., del summenzionato d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*).

¹⁵ Diversi sono i motivi che determinano questo repentino avvicendamento, ma su tutti va richiamato il più evidente, e cioè il passaggio rilevante per l'ordinamento giuridico della riforma costituzionale del 2001, giusta l. cost. 3/2001, che nel novellare il Titolo V della Costituzione, rimodella anche la ripartizione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative circa la tutela, la valorizzazione e la promozione dei beni culturali, fra Stato, Regioni ed enti locali. Sul punto, insiste una copiosa bibliografia: solo a titolo esemplificativo, e limitandosi ai lavori monografici, si vedano, tra gli altri, *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, a cura di P. Cavaliere e E. Lamarque, Torino, 2004; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, a cura di S. Mancini, Giuffrè, 2003; *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Giappichelli, Torino, 2003; *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Giuffrè, Milano, 2003; *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Cedam, Padova, 2003; *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, a cura di V. Angiolini - L. Violini - N. Zanon, Giuffrè, Milano, 2003; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontali*, Giuffrè, Milano, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, 2002; *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti e

nel complesso, contenuti innovativi¹⁷, nelle procedure e soprattutto nel modo di concepire i bb.cc.¹⁸ e la relativa attività di tutela e valorizzazione¹⁹; c) e che innova, in particolare, in ordine alla categoria che qui interessa (cfr. art. 9 del Codice²⁰): sanzionando il successo della formula neoconcordataria dei “beni culturali d’interesse religioso”²¹ (si vedrà appresso che questo è un punto delicato); estendendo l’obbligo del “previo accordo” (cfr. art. 8, L. 1089/1939) circa i provvedimenti che investono «*esigenze di culto*», anche alle Regioni, e il corrispondente diritto di esigerne l’osservanza *anche* ai dignitari ecclesiastici

G.C. De Martin, Luiss Edizioni, Roma, 2002 A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002.

¹⁶ Cfr. nota n.14.

¹⁷ In questo senso, tra gli altri, L. CASINI, *La codificazione del diritto dei beni culturali in Italia e in Francia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, p. 98 e ss.. Cfr. tuttavia, le puntualizzazioni e i rilievi sul punto che raccoglie e sviluppa G. SEVERINI, nel suo commento agli Artt. 1 -2, reso nel recente volume *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A. M. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2012, p. 13 - 16; segnatamente, v. le osservazioni di M. CAMMELLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio:dall'analisi all'applicazione*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, (aedon.mulino.it) 2005, I (consultato il 3 marzo 2012).

¹⁸ Secondo G. PASTORI, *La tutela nelle leggi civili*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007, p. 83, “la nuova terminologia e nozione invalsa di “bene culturale”, che sostituisce quella precedente di patrimonio storico e artistico” esprime “la trasformazione e l’arricchimento dell’attività di tutela”. Id., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia:situazione in atto e tendenze*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, (aedon.mulino.it), 2004, III (consultato il 27 marzo 2012), nota come nel Codice “venga ampliato l’oggetto della tutela facendo potenzialmente rientrare nella nozione di bene culturale una più ampia tipologia di beni, e come si miri a dettare una disciplina dei beni che guarda sempre più alla natura intrinseca dei beni stessi, indipendentemente dai soggetti di appartenenza (per quanto non si arrivi ancora a un regime comune che prescindendo dall’appartenenza dei beni stessi)”.

¹⁹Cfr. G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, cit., osserva come nel Codice si definiscano “tutela e valorizzazione in termini tali da far convergere l’una con (o nel) l’altra”, e come la tutela venga “primariamente individuata come servizio, come politica attiva di concreta individuazione, protezione e conservazione dei beni stessi a fini di pubblica fruizione e solo in seconda istanza come attività provvedimentoale (di disciplina giuridico - amministrativa) volta - si sostiene - a conformare e a regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale. Il che trova conferma anche nelle norme del Codice che disciplinano più specificamente nel suo svolgimento l’azione di tutela”.

²⁰ Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (d.lgs. 42/2004), Art.9: (*Beni culturali di interesse religioso*): «1. Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità. 2. Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione».

²¹ Come già aveva fatto il legislatore del Testo Unico (cfr. art. 19). Cfr. sul punto, A. G. CHIZZONITI, *I beni culturali di interesse religioso: la collaborazione tra istituti pubblici ed ecclesiastici nell'attività di valorizzazione*, in *Cultura e istituzioni: la valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, a cura di L. Degrassi, Giuffrè, Milano, 2008, p. 93, che sottolinea la “importanza sistematica della riconduzione ad unità del concetto di bene culturale d’interesse religioso”; Id., *Bienes culturales eclesiásticas en Italia*, in *Protección del patrimonio cultural de interés religioso*, Atti del V Simposio Internacional de derecho concordatario (Logroño, 19-21 ottobre, 2011), in corso di stampa.

acattolici; ed infine, rimarcando la cogenza degli impegni pattizi assunti *ad ogni livello, dunque anche regionale*, riguardo alla tutela dei beni *de quo*²².

II.2 (segue) ...e rispetto al diritto pattizio

La Regione, per motivi diversi che attengono ai fondamenti del diritto ecclesiastico e costituzionale, interviene anche riguardo alla sfera del diritto pattizio in un momento (logico-giuridico) posteriore a quello statale.

Essa, infatti, pur forte delle speciali prerogative statutarie testé accennate, soggiace alla previsione di cui all'art.117 Cost (che riserva alla legislazione statale i «*rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose*»), e a quelle di cui agli artt. 7 e 8 Cost., dalle quali si ricava, in estrema sintesi, l'impegno del Costituente a informare una previa dialettica Stato/Chiese, quando si tratti di aspetti apicali riguardanti l'autonomia e la libertà *in spiritualibus* di ciascuna confessione, e i diritti essenziali dei fedeli²³ (anche ai sensi dell'art.116, lett.m, Cost.)²⁴. Quindi, se è vero che per tutti i profili restanti, che attengono alla sfera di collaborazione tra soggetti confessionali e pubblici per soddisfare le istanze "localizzate"²⁵ (come quelle in discussione), c'è un ampio margine di intervento delle

²² Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Bologna, 2004, p. 96 e ss.; A. G. CHIZZONITI, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiasticistico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, p. 402 e ss.; G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, p. 191 e ss.; A. FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (statoecliese.it), marzo 2009 (consultato il 5 marzo 2012); v. altresì il commento di N. GULLO, *Art.9*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 84 e ss..

²³ U. DE SIERVO, *Il fattore religioso nella prospettiva del federalismo*, in *Confessioni religiose e federalismo*, a cura di G. Feliciani, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 66 e ss., nota, quanto ai meccanismi di produzione delle fonti individuati dagli artt. 7 e 8 Cost., che questi finiscono col determinare un "effetto di sottrazione" di competenze regionali a favore dello Stato "...limitatamente all'area dei rapporti ritenuti bilateralmente essenziali per la tutela del libero esplicarsi dell'attività delle diverse confessioni religiose". Quanto alla suddetta riserva di cui all'art. 117 Cost., P. CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quad.dir. pol. Eccl.*, I, 2003, p. 18 rileva come questa concerna "esclusivamente gli aspetti apicali delle relazioni fra lo Stato e tutte le confessioni religiose". Riserva che, secondo G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, ivi, p. 6, attiene ai "rapporti di garanzia o rapporti di libertà in senso stretto", escludendo, pertanto i "rapporti di collaborazione/partecipazione".

²⁴ Cfr. P. CONSORTI, *op. ult. cit.*, p. 17.

²⁵ Come rileva F. FINOCCHIARO, *Il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano dopo il D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1999, I, p. 859, c'è un interesse confessionale tendenziale (e incrementale) a "instaurare rapporti solo con una, piuttosto che con un'altra Regione, sia al fine dell'emanazione di leggi regionali...sia con gli altri enti locali, per l'emissione di provvedimenti amministrativi". Detti enti, dal canto loro, come sottolinea P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano 1984, appaiono deputati, sempre entro la cornice dei principi base fissati dalle pattuizioni di livello apicale, e viepiù in Costituzione, a dare una "prima risposta concreta ad interessi e esigenze di natura religiosa che si esprimono nello spazio di loro competenza". Tra i contributi più recenti sul punto, cfr., tra gli altri, A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2010, III-IV, p. 607 e ss.; A.

Regioni²⁶ (specie se ad autonomia differenziata, come la Sicilia); tuttavia, queste ultime tenderanno a “polarizzare” dette iniziative bilaterali “residuali/complementari” sui principi guida stabiliti negli accordi assunti a livello nazionale; e sulla base di questi poi a formulare, se del caso e comunque nei limiti delle competenze possedute, previsioni adatte alle peculiarità delle fattispecie locali.

Sicché, nel caso della Regione Siciliana, questa *può* stendere - come ha fatto - una convenzione programmatica con la controparte ecclesiastica “modellata” sulle specificità locali, e soprattutto, in quanto regione ad autonomia speciale, ispirata da un indirizzo politico differente da quello che anima l’equivalente nazionale; tuttavia, nel far ciò, *deve* rendere ossequio ai principi generali stabiliti a livello concordatario tra le istituzioni di vertice.

Nella materia in esame, il “meccanismo” istituzionale descritto segue il dato letterale dell’art. 12, n.1, dell’Accordo di Villa Madama, che, oltre a accostare la “Santa Sede” alla Repubblica, quale ente sovrano parimenti attento a quel patrimonio (I° co.), invoca il coinvolgimento a più livelli di “organi *competenti* delle due Parti” nei processi di elaborazione normativa negoziata (II° co.). Già da questa lettura si ricava la volontà di lasciar sussistere un *continuum* concordatario²⁷, *i.e.* un complesso normativo pattizio sulla materia tendenzialmente omogeneo, che si dipana in senso discendente, ogni volta informato e guidato dalle acquisizioni stabilite al precedente livello. Tant’è vero che nella prima Intesa nazionale attuativa²⁸ (stipulata fra il Ministro per i beni culturali e ambientali e il Presidente della C.E.I., nel ‘96 e pertanto vigente al momento della redazione del vecchio protocollo siciliano), si prevede, tra l’altro, che le disposizioni ivi contenute *possano* costituire «*base di riferimento per le eventuali intese stipulate, nell’esercizio*

BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (www.statoechiese.it), maggio 2010 (consultato il 7 marzo 2012); P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, *ivi*, febbraio 2010 (consultato il 7 marzo 2012).

²⁶ Sul tema, per approfondimenti, si rinvia al recentissimo lavoro di I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*, Vita e Pensiero, Milano, 2012.

²⁷ Cfr. R. BOTTA, «*Regionalismo forte*» e tutela del sentimento religioso dei cittadini, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1998, p. 292-293, dove rileva l’evoluzione del sistema delle fonti del diritto ecclesiastico, in ragione dell’affermazione d’una negoziazione “tendenzialmente *permanente*”, e d’un “*polimorfismo pattizio*”, per cui vengono realizzati accordi o intese “a più *livelli* e in una assai varia tipologia di forme”. L’A. dà conto d’un “*arricchimento dell’area della bilateralità*”, col coinvolgimento, “quali soggetti attivi del negoziato, degli enti locali territoriali, innanzitutto le regioni, a dimostrazione della sussistenza di *interessi religiosi locali*”.

²⁸ Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali - Presidente della C.E.I., Intesa “*relativa ai beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*”, 13 settembre 1996, resa esecutiva con d.P.R. 26 settembre 1996, n. 571.

delle rispettive competenze, tra le regioni...e gli enti ecclesiastici» (art. 8)²⁹. Ma soprattutto nella nuova Intesa nazionale del 2005, abrogativa della precedente, detta direttrice di massima si fa criterio giuridicamente stringente e preciso, posto che adesso: a) quanto alla coerenza, le disposizioni nazionali «costituiscono indirizzi» (art.8), da intendersi pertanto come direttrici, e non più meri spunti; b) mentre quanto alla minore genericità, si esplicitano i «limiti fissati in materia dalla Costituzione» e i «principi della legislazione statale» che devono esser tenuti presenti dagli Esecutivi regionali. Coticchè l'ossequio dovuto al documento pattizio nazionale, non è più solo *politicamente e logicamente opportuno* ma anche *giuridicamente necessitato*³⁰.

Anche in questo caso, quindi, ricorre il tema dell'obsolescenza del precedente testo regionale: stipulato nel '97, e dunque superato dalla sottoscrizione di ben due intese nazionali, ossia quella già ricordata del 2005, che presenta contenuti molto più ricchi della precedente ed una maggiore attenzione ai profili di merito; e l'altra, intervenuta nel 2000 ed applicativa del comma III° dell'art.12, sugli archivi di interesse storico e le biblioteche delle istituzioni ecclesiastiche³¹, anch'essa più puntuale nel definire gli obblighi sostanziali incombenti sulle Parti, le forme della programmazione e gli obiettivi operativi³².

²⁹ Cfr. A. G. CHIZZONITI, *Il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiastico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, p. 404, che nota come la disposizione paia "quasi ...voler ipotizzare che l'intesa del 1996 possa assumere una sorta di funzione quadro".V., altresì, sul punto, G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 195, il quale rileva come tuttavia l'Intesa del '96 non arrivi a "qualificare se stessa come normativa di principio", un po' "per la sua natura di disposizione regolamentare", ma anche perché il «contesto costituzionale» ove veniva a intervenire era diverso da quello insorto appresso alla riforma del Titolo V, e al ridisegno delle competenze fra Stato e Regioni da esso determinato, con quella legislativa esclusiva riconosciuta al primo in materia di tutela, e quella concorrente delle seconde in materia di valorizzazione dei beni culturali".

³⁰ Vedono in queste previsioni limiti più forti per l'intervento regionale, tra gli altri, sia G. FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici: bilanci e prospettive*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2006, I-II, p. 13 e ss.; sia A. ROCCELLA, *Le intese delle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali d'interesse religioso*, in *Le Regioni*, 2006, VI, p. 1105 e ss..

³¹ Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali - Presidente della C.E.I., Intesa "relativa alla conservazione e consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche", 18 aprile 2000, resa esecutiva con d.P.R. 16 maggio 2000, n. 189; su di essa cfr.. il volume curato da A. G. CHIZZONITI, *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, Il Mulino, Bologna, 2003; e quello di G. BONI, *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiasticistici*, Torino, 2005.

³² Così G. CROSETTI, *I beni archivistici e librari d'interesse religioso*, in *Aedon.Rivista di arti e diritto on line*, 2010, III; ma vedi anche le approfondite puntualizzazioni di A.G. CHIZZONITI, *Le biblioteche ecclesiastiche nella normativa regionale italiana*, in *Le carte della Chiesa*, cit., p. 216 e ss.; G. FELICIANI, *I capisaldi dell'intesa*, ivi, p. 115 e ss.; A.ROCCELLA, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statale*, ivi, p. 65 e ss.; sui vantaggi pratici conseguenti alla stipula dell'Intesa a beneficio degli operatori e dei fruitori, cfr., sul primo aspetto, S. ITALIA E S. PALESE, *L'attuazione delle disposizioni dell'intesa relative agli archivi di interesse storico*, ivi, p. 243, dove il primo rileva come tale intesa consente una "collaborazione strutturata", che affronta organicamente (e non rapsodicamente) i problemi, riconducendo un rapporto di

III. LE NOVITÀ DELL'INTESA DEL 2010: LA CONFERMA DI UN MODELLO ATIPICO. LA CENTRALITÀ DEL RUOLO E DELLE RAGIONI DELLA CONTROPARTE ECCLESIASTICA, ALLA BASE DI UN "SODALIZIO OPERATIVO PERMANENTE"

Prendendo in esame la vecchia intesa regionale, se n'era colto il tratto più caratteristico, di costituire l'esito della convergenza tra due orientamenti: l'uno, generale, di metodo, adottato anche in forza delle anzidette prerogative vantate dalla Regione Siciliana³³, e l'altro più prettamente politico, sul modo d'intendere l'assunzione e la ripartizione degli oneri derivanti dagli impegni congiunti.

Si rilevava, infatti, da una parte, l'intenzione, comune all'Assessorato e alla Conferenza episcopale siciliana, di "emanciparsi", entro certi limiti di convenienza, dai contenuti (peraltro "esigui"³⁴) dell'Intesa nazionale³⁵, prevedendo strumenti *ad hoc* legati alle specificità del contesto isolano³⁶; e dall'altra, l'esistenza d'un particolare criterio ispiratore dell'Esecutivo regionale che conduceva a convenire strategie (e programmi) per la difesa e la valorizzazione del patrimonio culturale ecclesiastico dell'Isola, secondo

cooperazione già 'rodato' a "criteri di generalità e omogeneità"; quanto ai benefici per i fruitori, cfr. F. SICILIA E F. RUGGERI, *L'attuazione delle disposizioni dell'intesa relative alle biblioteche*, ivi, p. 255 dove il primo nota il passaggio " da una logica di conservazione (tutela) a una di servizio (fruizione)".

³³ S'era rilevato (F. DI PRIMA, *La tutela*, cit., p. 368 e ss.), come il riconoscimento espresso nel documento in discussione, circa il valore di "*memoria storica*" del patrimonio costituito dai beni predetti, si accompagnasse alla evidenziazione della "... *necessità di collaborare nel rispettivo ordine per la [sua] tutela...favorendo[ne], sviluppando[ne] e intensificando[ne] la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento*", così inevitabilmente evocando "le speciali prerogative vantate dalla Regione Siciliana in materia di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, che grazie alle norme di attuazione dello Statuto (richiamate nell'Intesa), includono la titolarità delle relative funzioni amministrative. In altre parole, rappresentando essa il corpo politico titolare della competenza in ordine alla tutela del suddetto novero di beni, essa [sarebbe stata] chiamata a spenderla in ogni occasione in cui si [fosse reso] necessario il suo intervento".

³⁴ Così, C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, in *Patrimonio culturale*, cit., p. 31 e ss.; G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 4 e ss.. La critica che emerge è quella secondo cui l'impianto generale dell'Intesa del '96, sia carente sul piano contenutistico, specie per quanto concerne l'individuazione dei criteri da seguire per risolvere i problemi comuni; e che lasci indefinita l'articolazione della programmazione che avrebbe dovuto tenere logicamente congiunti gli interventi in questione, (Pastori, segnatamente, insiste sulla mancata natura della stessa quale accordo programmatico): così, insomma (come rileva segnatamente Cardia), da rimettere ai buoni propositi dei soggetti interessati la definizione dei contenuti della collaborazione (cfr. altresì N. GULLO, *Art. 9*, cit., p. 108). È il punto debole di un testo, quello del '96, che tuttavia presenta anche taluni pregi (cfr. A. G. CHIZZONITI, *I beni culturali*, cit., p. 81 e ss.), tra cui soprattutto quello di fare chiarezza "nel complesso e delicato tema del riparto fra competenze".

³⁵ Così anche A. ROCCELLA, *Le intese regionali. a) profili pubblicitici*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007, p. 129.

³⁶ Evocate sinteticamente nel preambolo dell'Intesa: dove cioè si mette a fuoco come «*l'ingente quantità e l'altissima qualità dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad Enti ed Istituzioni Ecclesiastiche nell'ambito della Regione Siciliana*», oltre a essere «*...strettamente interconnessi con la storia, la tradizione e la cultura di Sicilia*» soprattutto costituiscono un «*...patrimonio determinante e peculiare per la memoria storica della Regione e in essa dello Stato e della Chiesa per l'Europa e per il mondo*».

una logica di “compenetrazione”, e cioè di forte compartecipazione alle istanze rappresentate dalla controparte, con la conseguente presa in carico (sotto il profilo della responsabilità politico-finanziaria) di molte di esse. Due indirizzi che convergevano, giacché quasi sempre il primo, quello dell’“emancipazione”, trovava esplicazione in direzione del secondo, dando vita a un testo influenzato da un certo *favor religionis*.

Ne risultava, quindi, un approccio di base formalmente rispettoso dell’Intesa nazionale stipulata l’anno precedente (e della sua *ratio* d’attuazione piena del principio di collaborazione, mediante la definizione congiunta dei programmi d’intervento³⁷), ma in effetti mirato a prevedere più ampi e particolareggiati³⁸ contenuti, alcuni dei quali incentrati su temi che integreranno più avanti, nel 2005, la nuova Intesa nazionale (la sicurezza³⁹; la catalogazione⁴⁰; la manutenzione e il restauro⁴¹, il prestito di opere d’arte per mostre ed esposizioni⁴²); sino ad accludere soluzioni del tutto originali (come, ad es., la legittimazione conferita alle fabbricerie per curare l’esecuzione dei progetti⁴³); ovvero

³⁷ L’ Intesa 13 settembre 1996, secondo S. AMOROSINO, *I beni culturali d’interesse religioso nell’ordinamento amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2003, II, p. 387, si caratterizzava, rispetto allo strumentario amministrativo predisposto per attuare gli obiettivi in essa esplicitati, alcune “forme di *coordinamento equiordinato* delle attività delle amministrazioni italiane e degli organi ecclesiastici competenti, quale asse portante della collaborazione”; utilizzando a tal fine essenzialmente quattro tipi di istituti giuridici, e cioè: “1) la compartecipazione istituzionalizzata alle fasi istruttorie dei procedimenti (amministrativi) di decisione degli interventi e dei programmi d’intervento; 2) la previsione di obblighi generalizzati di reciproca informazione in ordine alle decisioni assunte; 3) gli accordi operativi concernenti la realizzazione di interventi singoli o di programmi d’interventi; 4) la creazione di una sede organizzativa - l’Osservatorio - quale centro d’imputazione unitario del coordinamento equiordinato”.

³⁸ Particolarità notata in dottrina: cfr. A. LOSANNO, *La disciplina regionale e locale dei beni culturali di interesse religioso. La tutela partecipata e le varie forme di collaborazione*, in *Diritto e religioni*, 2010, III-IV, pp. 231-233.

³⁹ Cfr. Intesa 1997, art. 6. L’Intesa del 2005 pone il tema della sicurezza tra quelli centrali, come già si intuisce dalle parole spese da parte del Presidente della Cei per presentare il documento (cfr. *Saluto e dichiarazione del Presidente della Conferenza Episcopale Italiana*), e soprattutto dalla ricorrenza del tema nelle previsioni dell’Intesa (cfr. Intesa 2005, art. 2, IV°co.; 6, IV e V°co.).

⁴⁰ Cfr. Intesa 1997, art. 7. Nell’Intesa del 2005, la catalogazione, assieme all’inventariazione, è individuata quale «*fondamento conoscitivo di ogni successivo intervento*» (art. 2, III°co).

⁴¹ Cfr. Intesa 1997, artt. 8 e 9. Nell’Intesa del 2005 si adotta il “lessico” adottato dal Codice Urbani, e perciò si parla di «*conservazione*», ossia quell’attività, che secondo quest’ultimo, è «*...assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro*».

⁴² Cfr. Intesa 1997, art. 18, II° co: nella previsione contenuta nell’art. 2, VIII co., dell’Intesa del 2005, tuttavia, il fulcro dell’interesse appare quello della necessità di porre in essere operazioni di prestito rispettose delle disposizioni civili e canoniche in materia (specie riguardo alle necessarie autorizzazioni ivi richieste); mentre nell’Intesa regionale l’attenzione pare incentrarsi sulle finalità di divulgazione della “cifra identitaria” dei beni oggetto del prestito.

⁴³ Cfr. Intesa 1997, art. 5. Sulle fabbricerie, enti dalla natura “ibrida” che, pur curando l’amministrazione dei beni delle chiese, e la manutenzione dei relativi edifici, non rientrano tra quelli direttamente soggetti all’autorità ecclesiastica, si registra una copiosa bibliografia. Solo per limitarsi ai contributi più recenti, e di taglio prettamente giuridico, cfr. S. BORDONALI, *Le fabbricerie*, in *Gli edifici di culto fra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Vita e Pensiero, Milano, 2008, pp. 189 e ss.; *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione. Atti della Giornata di studio, Ravenna, 10*

l'istituzione prospettata, da una parte, d'un "Centro di Studi Superiori", per formare cultori in materia, e, dall'altra, d'una "Banca delle Opere", quale temporaneo custode di beni ceduti a terzi, e "garante" del persistente loro «*uso proprio*»⁴⁴; o ancora, la scelta di sottoporre a un previo accordo non solo le iniziative volte a promuovere la conoscenza del patrimonio *de quo* (e del suo contesto territoriale), ma anche i termini delle stesse⁴⁵.

Ma, al contempo, questi e altri spunti innovativi indicavano anche la volontà governativa di venir incontro alle esigenze della controparte, con la delineazione d'una sorta di "sodalizio operativo permanente", pur nella distinzione degli ordini, tra autorità civili e confessionali: in altre parole, un' "amministrazione condivisa" nel segno d'un certo *favor Ecclesiae*. Una *ratio* che per un verso, suffragava previsioni onerose, che impegnavano, ad es., a concordare *ogni* progetto di restauro, e relativi aspetti capitali, circa le figure dei professionisti⁴⁶ e i profili teologici e canonistici investiti⁴⁷; ovvero a far "succedere" la Regione Siciliana, in caso di dismissione dei beni *de quo* o di perdita della loro funzione culturale, nel compito "curiale" di preservarne l'"*identità nativa*" evitando loro "*usi disdicevoli*"⁴⁸. Ma che, per altro verso, spingeva le Parti a ritenere superflua la presenza d'un "organo paritetico" promotore della cooperazione al contrario previsto dall'Intesa nazionale e dagli altri testi regionali: come a dire che vi avrebbe sopperito *in re ipsa* la "dialettica simbiotica" instaurata⁴⁹.

Solo che, s'era notato, quest'indirizzo perveniva anche a conclusioni "estreme", e comunque ridondanti rispetto - non solo ai contenuti, ma anche - alla logica dell'Intesa

dicembre 2005, a cura di J. I. Alonso Pérez, Bologna University Press, 2007; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni*, in Opera della Primaziale Pisana, *La natura giuridica delle fabbricerie, Giornata di studio, Pisa 4 maggio 2004*, Quad. n. 16, Bandecchi e Vivaldi, Pontedera, 2005, pp. 33 e ss.; P. MONETA, *Le fabbricerie nella teoria degli enti ecclesiastici*, ivi, pp. 41 e ss.; P. CONSORTI, *Se le fabbricerie possono essere onlus, Il diritto ecclesiastico*, 2005, I, p. 214 e ss.; F. DI PRIMA, *Le fabbricerie e l'ordinamento giuridico italiano: un ingarbugliato "rebus" sospeso tra pubblico e privato*, ivi, p. 229 e ss..

⁴⁴ Intesa 1997, art. 11. Si tratta, per la precisione, di "beni mobili".

⁴⁵ Intesa 1997, art. 16 (*Di comune accordo a livello regionale e di comune accordo a livello locale si stabiliscono itinerari nel territorio regionale e percorsi negli edifici di culto per visite guidate alla comprensione della peculiare identità dei BB. CC. di interesse religioso; e se ne stabiliscono calendario e orario compatibili con il primario uso di culto*); art. 17 («*Si stabiliscono similmente calendario, orario, e prezzo degli eventuali biglietti d'ingresso per i musei, gli archivi e le biblioteche*»); art. 18 («*La Regione Siciliana e la Regione Ecclesiastica promuovono pubblicazioni, a stampa e con gli altri mezzi tecnici, per la più larga conoscenza dei BB CC d'interesse religioso nella loro peculiare identità*»).

⁴⁶ Onde averne garantita la "specificità professionale": cfr. Intesa 1997, art. 9.

⁴⁷ Ponendosi esplicitamente nel documento la necessità di aver cura della «*interpretazione*» degli stessi, fornita dalla controparte ecclesiastica: v. Intesa 1997, art. 9.

⁴⁸ Laddove li acquisti; e sia pur come contropartita del diritto di prelazione all'uopo offerto dalla Regione Ecclesiastica: cfr. Intesa 1997, art. 12.

⁴⁹ Così, A. LOSANNO, *La disciplina regionale e locale*, cit., p. 233.

nazionale. Com'è a dirsi per la previsione⁵⁰ che consentiva alle istituzioni ecclesiastiche di *non accettare* i programmi e i progetti di volta in volta presentati su loro beni culturali da parte delle Soprintendenze⁵¹, laddove ritenuti non confacenti agli "aspetti di culto": derivandone un inusitato potere di veto, che avrebbe potuto *legittimamente* arrestare un iter procedimentale della P.A., pur per il resto magari assolutamente ineccepibile sul piano giuridico-formale.

Emergeva chiara, insomma, la propensione dell'Esecutivo a giustificare, in nome di quell'indirizzo, sacrifici notevoli della "potestà d'imperio" civile; ed insieme a correre il rischio di porre una clausola, come si vedrà *infra*, eccedente i margini di autonomia consentiti dalle statuizioni neoconcordatarie. Da qui, l'evidenza d'un documento complessivamente diverso da quello nazionale, per contenuti e ispirazione, in quanto votato, in ultima istanza, a elevare a *sistematico "modus operandi"* il "principio di collaborazione" (non solo a tutela delle "esigenze di culto"⁵²); e con la propensione a dare rilievo decisivo alle istanze e prerogative della Parte ecclesiastica.

Orbene, la nuova Intesa regionale pare confermare questi assunti: in quanto, se alcune delle innovazioni ivi riscontrabili semplicemente rispecchiano previsioni nel frattempo stabilite nelle Intese fra Ministero e C.E.I. del 2000 e del 2005, altre invece appaiono originali e/o addirittura in controtendenza rispetto a quelle; e soprattutto sembrano ribadire l'ispirazione originaria del '97, appena illustrata.

Si riscontra subito, insomma, una "continuità nell'innovazione"⁵³, che è per certi versi ribadita dal mutamento di coordinate formali, per cui stavolta, la parte civile che stipula il protocollo d'Intesa non è l'Assessorato ma la Regione Siciliana. Detta variazione, infatti,

⁵⁰ Intesa 1997, art. 4.

⁵¹ Ossia le articolazioni periferiche dell'Assessorato, munite (giusta art. 1 l.r. 116/80; art.11-13, l.r. 80/77) di tutte le competenze necessarie per esercitare - tra gli altri compiti - la tutela e la vigilanza sui beni in parola nell'ambito della provincia in cui insistono. Detti organi tecnici, peraltro, esibiscono un modello di organizzazione interna diverso dal corrispondente statale, in quanto risultano ripartiti secondo un principio territoriale (una per provincia) e non tipologico. Cfr. A. MIGNOSA, *Le soprintendenze: organizzazione territoriale e assetto finanziario*, cit., p. 34 e ss. Cfr., in proposito, Cons. Giust. amm. reg. Sic., 14 dicembre 2005, n. 867: "...in Sicilia le Soprintendenze ai beni culturali ed ambientali sono organi periferici dell'Assessorato BB.CC.AA. e P.I., con la conseguenza che l'intera normativa dettata in materia, sia essa statale o regionale, trova in essi i suoi referenti istituzionali in sede amministrativa, per ciò stesso muniti del potere-dovere di applicare le norme speciali dettate dal legislatore e di attivare le relative procedure coercitive e sanzionatorie".

⁵² Per apprezzare la particolarità del caso siciliano, cfr. i rilievi critici sulle determinazioni assunte dalle altre Regioni, mossi da I. BOLGIANI, *Regioni*, cit., p. 93.

⁵³ Sempre a proposito della "controtendenza" che caratterizza l'intesa siciliana, si noti come I. BOLGIANI, *Regioni*, cit., p. 141, consideri l'accordo nazionale del 2005 quale "espressione d'un rinnovamento nella continuità" rispetto a quello del 1996": anche qui, a ben guardare, viene in rilievo la peculiarità del caso siciliano, che, a differenza del livello nazionale dove si mira alla "continuità" nell'innovazione; privilegia invece l'"innovatività": tuttavia, proprio in tal modo, finisce comunque per esprimere una continuità d'azione, per l'appunto ancora tesa a creare un *quid novi*.

nel rendere ossequio al rafforzato "status" del suo rappresentante, *i.e.* il Presidente della Regione, oggi (dopo le riforme del 2001⁵⁴) fulcro, fucina e unico responsabile della politica dell'Esecutivo⁵⁵, dice al contempo d'una scelta chiara a favore d'un modello di intesa più impegnativo, con una forte valenza "politico-normativa"⁵⁶: così da avere un indirizzo "vecchio", ma incorporato in un documento con un peso (politico) e una valenza (giuridica) nuovi. E che si sia determinato tale effetto, lo rivela la doppia funzione svolta dal sottoscrittore civile, che è insieme organo esponentiale della Regione e guida della maggioranza governativa; sicchè quando sigla quel testo, ne rafforza, per così dire, "due volte" la vincolatività: come rappresentante della Regione, perchè agisce in veste d'"interprete autentico"⁵⁷ d'una specifica esigenza connessa all'autonomia di quest'ultima a pervenire a una regolazione paraconcordataria (e non a una o più mere convenzioni di tipo procedimentale/amministrativo); e, quale capo del Governo, e dunque in rappresentanza degli interessi della collettività, a precisare quell'orientamento di base, informando un più preciso indirizzo politico (assunto in nome dell'Esecutivo), e declinandolo nelle disposizioni programmatiche contenute nell'Intesa, che guideranno, *ex lege*⁵⁸, l'operato di dirigenti e funzionari della P.A. regionale.

A confermare il nuovo, maggiore rilievo acquistato dall'Intesa, quale "contenitore formale" di direttrici normative generali, v'è, del resto, una circostanza che ne acclara la portata di "intesa regionale-quadro". Ossia, il fatto che l'anno seguente alla stipula, in coerenza con un'apposita disposizione del Protocollo (art.1), sia stato sottoscritto un

⁵⁴ La riforma introdotta con la legge cost. 2/2001, che ha diversamente disciplinato l'elezione del Presidente della regione (a suffragio universale e diretto), ha introdotto una forma di governo di stampo tendenzialmente "presidenzialista", connotata, come ha rilevato la Consulta nella pronuncia n. 352 del 2008 proprio a proposito del caso siciliano, dall'attribuzione a tale organo, "*di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione*" (art. 9 dello statuto siciliano), allo scopo di «eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali» (sentenza n. 2 del 2004). Rilevando, al contempo, la Corte costituzionale, nella medesima pronuncia come sia "...altresì, incontestabile che una simile opzione sia «indice della maggiore forza politica del Presidente» (sentenza n. 372 del 2004; si veda pure la sentenza n. 12 del 2006)". cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 153-154, 193-197; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 67 e ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R.TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 83-121.

⁵⁵ Suggestendo, così, allo stesso tempo, un certo conseguente ridimensionamento del ruolo assessoriale. Sul punto, cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., pp. 193-197; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 68-79, 82-84; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R.TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 85, 113, 117-121.

⁵⁶ Per mutuare un'espressione utilizzata da I. BOLGIANI, op. ult. cit., p. 166.

⁵⁷ Così, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 85.

⁵⁸ Il riferimento legislativo è quello contenuto nell'art.2 della l. reg. Sicilia 15 maggio 2000, n. 10, che attribuisce al Presidente della Regione e agli Assessori il compito di definire obiettivi, programmi e priorità dell'azione di governo: indirizzi vincolanti per la P.A. regionale, che sotto un profilo funzionale s'incorporano in "direttive generali". Cfr., in tal senso, R. URSI, *La dirigenza regionale: il caso della Regione siciliana*, in *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, a cura di M.P. Chiti e R. Ursi, Giappichelli, Torino, 2007, p. 203.

“Accordo operativo”⁵⁹ in vista dell’attuazione degli impegni programmatici previsti dal Protocollo stesso: dove rileva sia la natura di tale “Accordo”, chiaramente a vocazione “procedimentale”⁶⁰; sia la sua sottoscrizione da parte di soggetti istituzionali (individuati nella predetta disposizione) che rappresentano autorità politiche e amministrative apicali dei rispettivi ordini⁶¹, ma prive del potere di rappresentanza delle Parti vantato da ciascuno degli originari sottoscrittori del 2010.

III.1. - Riscontri testuali nel Preambolo: a) la sostituzione della formula concordataria e codicistica «beni culturali di interesse religioso», con un’altra affine a quella elaborata nell’ordinamento canonico; b) i riferimenti alla «identità» regionale e alla «pietà popolare»

Passando all’esame del testo, v’è subito la più evidente novità, rappresentata dal mutamento di intitolazione. Infatti, la scelta di identificare l’oggetto dell’azione di tutela e valorizzazione con l’espressione «*beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale*», e non con quella adottata a livello concordatario e nazionale (Codice Urbani compreso) *i.e.* «*beni culturali di interesse religioso*», dice sì d’un impegno di più vasta portata *quantitativa*⁶², a una collaborazione estesa verso *tutti* i beni culturali di “pertinenza ecclesiastica”; ma soprattutto pare suggerire un contestuale diverso approccio *in senso qualitativo*, a presidiare e promuovere beni che rilevano *in sé e in ogni caso*, a prescindere, cioè, dalla loro destinazione attuale a fini religiosi.

Per chiarire la portata di quest’opzione, è necessario richiamare una circostanza teorica di ampio respiro, scaturente da un’“ambiguità genetica” insita nella *Grundnorm*

⁵⁹ Si tratta dell’“*Accordo operativo propedeutico alla definizione di un accordo programmatico per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale ecclesiastico*”. Nel documento, sottoscritto il 28 giugno del 2011, dall’Assessore Regionale dei beni culturali e dell’identità siciliana e dal Vescovo delegato per i beni culturali ecclesiastici, nonché dai rispettivi Dirigenti del Dipartimento regionale dei bb.cc. e dell’identità siciliana e dell’Ufficio regionale per i beni culturali ecclesiali della C.E.S.I., vengono elencati analiticamente gli interventi congiunti attuabili; indicando all’uopo le “fonti finanziarie attivabili”, tra cui segnatamente i “*Programmi Operativi FERS e FSE 2007/2013*”; e assumendo l’impegno alla definizione di programmi annuali o pluriennali di intervento da attuarsi in coerenza con predeterminati criteri. Il documento appalesa, pertanto, una natura eminentemente “procedimentale”, diretto com’è a individuare precisi ambiti operativi d’azione congiunta, onde perseguire gli obiettivi previsti dall’Intesa del 2010. In tale ottica, può inquadrarsi la previsione d’un “Comitato tecnico di programmazione”, munito di competenze specifiche e composto da soggetti scelti dalle Parti sottoscrittrici, per fungere da «*sede di confronto e di consultazione permanente*» a vantaggio dell’attuazione dei programmi di intervento regionali.

⁶⁰ Cfr. I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso*, cit., p.

⁶¹ I sottoscrittori civili (individuati nella nota n. 58), infatti, hanno ruoli istituzionali differenti: ecco perchè il documento in questione contiene la puntualizzazione che la sigla equivale «*ad atto di indirizzo da parte dell’Assessore*» e «*ad atto gestionale per il Dirigente Generale del Dipartimento regionale*», ed ha l’effetto di impegnarli ad assumere i «*relativi obblighi discendenti*» (art. 6).

⁶² Cfr. I. BOLGIANI, *op. ult. cit.*, pp. 144-145.

concordataria sui beni culturali⁶³. A ben guardare, infatti, l'art. 12 dell'Accordo, appare come sospeso tra un modo nuovo (o se si preferisce, "moderno"⁶⁴) di considerare detti beni, tutto incentrato sugli *interessi* che essi possono soddisfare (da cui, la nozione di "bene culturale d'interesse religioso"⁶⁵ di cui al II° comma), e la vecchia - tradizionale - visione, raccolta ancora nella Costituzione (art.9)⁶⁶, che invece primariamente bada all'integrità e al pregio della *res*, quale risorsa "posseduta" in senso lato dall'istituzione pubblica. Tant'è che la predetta previsione concordataria enuncia (n.1, 1° co.) l'obiettivo condiviso di cooperare alla tutela del «*patrimonio storico ed artistico*» complessivamente considerato⁶⁷, a prescindere - quindi - non solo dall'interesse da questo soddisfatto, ma

⁶³ Cfr. S. BORDONALI, *L'art.12 del nuovo Concordato dieci anni dopo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, n. 1, p. 80 e ss. (specialmente p. 84 e ss.).

⁶⁴ Ossia l'idea che i manufatti provenienti dal passato, laddove rivestano un intrinseco pregio artistico, possiedano un valore ultroneo dato dal costituire una "testimonianza materiale avente valore di civiltà": così M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 19 e ss, al quale si rimanda per un approfondimento sull'evoluzione giuridica della nozione, anche in considerazione del ruolo svolto dall'insigne giurista entro la 'Commissione Franceschini'; cfr. altresì, sul punto, G. PITRUZZELLA, *La nozione di bene culturale*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2000, I (consultato il 9 marzo 2012). Sull'individuazione di tale nozione, solo per citare alcuni contributi manualistici: M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008, p. 165 e ss.; M. A. CABIDDU, N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007, pp. 6-13; G. VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali. Storia e attualità*, IIa ed., Padova, 2007, p. 111 e ss.; T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, p. 50 e ss.. V. anche il recentissimo commento (e l'ampia bibliografia ivi riportata) di G. SEVERINI agli artt. 1 e 2 del Codice Urbani, nel mentovato lavoro a cura di M. A. Sandulli, *Codice dei beni culturali*, cit., p. 20 e ss..

⁶⁵ Come osserva G. CROSETTI, *I beni archivistici e librari d'interesse religioso*, cit., la locuzione in parola, non ha trovato "...una definizione "autentica" sia nel Codice del 2004 sia nelle modifiche integrative apportate dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, ed è, pertanto, da intendersi come nozione ampia e composita che racchiude almeno due tipi di interessi: l'uno, interesse liturgico culturale che ha valenza soprattutto per la Chiesa; l'altro, l'interesse religioso culturale che ha valore sia per la Chiesa che per lo Stato". Opportuna, in tal senso, l'approfondita analisi che compie A. G. CHIZZONITI, *Bienes*, cit., sulla questione terminologica che interessa tale nozione, proponendo una condivisibile classificazione "funzionale ad una corretta e concreta applicazione delle molte disposizioni italiane che di tale dizione fanno uso e perciò fortemente radicata su precisi riscontri normativi"; soprattutto individuando, tra questi ultimi, le norme pattizie (l' art. 16 della l. n. 222 del 1985 e le corrispondenti disposizioni presenti nelle intese stipulate con le confessioni diverse dalla cattolica) che "hanno tracciato una linea di demarcazione tra le attività di religione o di culto e quelle distinte da esse".

⁶⁶ L'art. 9 della Costituzione (secondo il quale «*La Repubblica... Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*») rimanda, quale base di diritto positivo, agli articoli fondamentali delle leggi 1089 e 1497 del 1939, che "portavano a realizzare la tutela privilegiando l'impiego di «norme di polizia intese a conservare i beni» nella loro fisica integrità". Così S. BORDONALI, *L'art. 12*, cit., p. 78, che rimanda a sua volta a G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 58 e ss..

⁶⁷ In coerenza con l'impegno alla collaborazione reciproca di cui all'art.1 dell'Accordo. Come nota A. ROCCELLA, *Legislazione civile ed ecclesiastica in materia di musei*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1998, II, infatti, "L'art. 12 si pone ...chiaramente come sviluppo dell'art. 1 dello stesso Accordo, con il quale le parti hanno riaffermato il principio costituzionale secondo cui lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, e si sono impegnate non solo al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ma altresì alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese. La collaborazione per la tutela del patrimonio storico e

addirittura dalla sua pertinenza, ecclesiastica o laicale: pertanto, col fine di preservare, prima d'un elemento funzionale a scopi religiosi (o, se del caso, profani), una *componente preziosa dell'identità nazionale*⁶⁸. Da qui, pare scaturire, per diversi motivi, un approccio differente sul tema da parte dello Stato e della Chiesa. Il primo, infatti, mostra di prediligere l'utilizzo della nozione più nuova, *legata all'interesse*, al punto da farne categoria generale nella legislazione sostanziale (art. 19 del Testo Unico; art. 9 del Codice Urbani), estesa a tutte le confessioni; oltre che oggetto elettivo delle "intese concordatarie" del '96 e del 2005. Invece, l'ordinamento canonico, nell'abbandonare l'antica dizione "patrimoniale"⁶⁹, matura al suo interno un autonomo lessico normativo, che contempla l'uso quasi sistematico dell'espressione "*beni culturali ecclesiastici*"⁷⁰, in

artistico costituisce invero un aspetto specifico della collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".

⁶⁸ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 282 e ss. Il legame con l'art. 9 Cost., oltre a essere evidente in ragione della suggestiva formula adottata dal legislatore pattizio, è confermato dall'esame della V bozza (Cossiga) stesa durante le trattative che precedono la stesura finale del suddetto Accordo, e immediatamente precedente alla bozza che delinea i contenuti definitivi dell'impegno concordatario (V bis - Spadolini) dove si legge che il rapporto bilaterale deve svilupparsi «nel rispetto dell'art. 9 della Costituzione». Vedila in *Nuova Antologia*, fasc. 2149 del 1984, p. 411-412.

⁶⁹ Il momento "simbolico", in tal senso, appare la sessione tenuta nei giorni 16-19 giugno del 1989, del Consiglio episcopale permanente della Conferenza episcopale italiana, nella quale viene istituita la Consulta nazionale per i *beni culturali ecclesiastici* (corsivo mio), attribuendo a detta istituzione il compito di "*approfondire i problemi connessi alla loro promozione, valorizzazione, tutela e conservazione, in accordo con gli orientamenti proposti dalla Pontificia Commissione per la conservazione del patrimonio artistico e storico della Chiesa*", come si legge nel documento "*I beni culturali della chiesa in Italia. Orientamenti*", 9 dicembre 1992, elaborato proprio da detta Consulta, e quindi adottato dalla C.E.I. Quest'ultimo documento, esplicitamente intende integrare le "*Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia*", approvate dalla X Assemblea Generale dei vescovi italiani e pubblicate il 14 giugno 1974, in ragione dell'avviso che dette Norme "*siano da rivedere in conseguenza delle numerose innovazioni di natura istituzionale e normativa intervenute negli anni settanta e ottanta*". Sull'evoluzione del regime dei beni culturali nell'ordinamento canonico, cfr. fra gli scritti seguiti alla stipula del nuovo Concordato, tra gli altri, A. TALAMANCA, *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale*, in *Il Dir. eccl.*, 1985, p. 9 e ss.; R. ASTORRI, *I beni culturali di interesse religioso in Italia: tra legislazione canonica e intese con le regioni*, in *Panorami. Riflessioni, discussioni e proposte sul diritto e l'amministrazione*, 1994, VI, p. 33 e ss.; ID., *La tutela nelle leggi canoniche*, in *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, cit., p. 93 e ss.

⁷⁰ Ha osservato il precedente Presidente della Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa, Mons. M. PIACENZA, nell'intervento "*Istituzione e sinergia nella cura dei beni culturali fra Chiesa e Pubblica Amministrazione*", tenuto a Norcia, nel settembre del 2006, come è vero che "il concetto [di bene culturale], pur essendo stato elaborato in sede civile, è stato accolto di buon grado nel linguaggio giuridico ecclesiale e in quello corrente, a motivo della sua maggiore ricchezza", e della sua attitudine a mostrare "...come i beni temporali siano...definiti sulla base della loro capacità di "testimonianza di civiltà" e quindi sotto un profilo eminentemente umanistico. Tuttavia", soggiungeva, "ad un esame attento della questione, non sfuggirà come "nel lungo periodo" l'atteggiamento costante della Chiesa verso i propri beni abbia contribuito indirettamente all'elaborazione di questo concetto. I "beni culturali ecclesiastici", infatti, si distinguono dagli altri "beni temporali ecclesiastici", ma anche dai beni culturali non ecclesiastici, sulla base sia della tipologia sia della modalità tutta particolare con cui partecipano alle finalità proprie della Chiesa".

primis nella denominazione delle cariche e degli organi investiti del tema⁷¹. Una scelta che si spiega, in estrema sintesi, per l'attitudine della definizione a precisare il (plus)valore *specifico* posseduto da questi beni, essenziale per la Chiesa⁷², di "servizio" alla evangelizzazione⁷³ e/o alla conservazione dell'identità cattolica: col vantaggio, dunque, (rispetto all'espressione prediletta dal legislatore statale), di usare una formula che sottolinei la loro *immancabile indole "missionaria" e identificante* (che prescinde dal dato funzionale); e con l'intento, affine a quello che ha animato (quasi tutte⁷⁴) le confessioni addivenute alla stipula d'un Intesa ex art. 8, III° co., Cost., di sanzionare l'idea che *ogni bene* afferente al patrimonio culturale (anche *lato sensu*) ecclesiale vada tutelato, essendo coinvolta, sia pur mediamente, l'*identità della confessione*⁷⁵. Talché,

⁷¹ Per effettuare tale ricognizione, può profittarsi del lavoro di G. FELICIANI, *Autorità ecclesiastiche competenti in materia di beni culturali di interesse religioso*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1998, I. Per gli anni successivi, oltre al lavoro di M. RIVELLA, *Le autorità competenti*, in *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, cit., p. 49 e ss.; si esaminino, solo a titolo esemplificativo i seguenti documenti: Determinazione 23 maggio 2003, *Modifica delle disposizioni relative agli interventi in materia di edilizia di culto e la modifica della denominazione della "Commissione per l'edilizia di culto" in "Comitato per l'edilizia di culto"*; C.E.I., *Regolamento esecutivo delle Disposizioni concernenti la concessione di contributi finanziari della C.E.I. per i beni culturali ecclesiastici*, 22 settembre 2003; *Schema-Tipo di Regolamento delle Biblioteche Ecclesiastiche Italiane*, approvato dal Consiglio Episcopale Permanente della C.E.I. nella sessione del 16-19 novembre 2002, (art.36); Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa, Lettera circolare *La funzione pastorale dei musei ecclesiastici*, 15 agosto 2001; C.E.I.- Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici, *Circolare relativa all'Intesa 18 aprile 2000 per la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche*, 11 maggio 2001, n. 3.

⁷² I beni culturali, secondo il precedente Pontefice, svolgono una funzione fondamentale «*nell'espressione e nell'inculturazione della fede e nel dialogo della Chiesa con l'umanità*»: GIOVANNI PAOLO II, *Allocuzione ai membri della Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa in occasione della prima Assemblea plenaria*, 12 ottobre 1995, n. 2.

⁷³ «*Nella mens della Chiesa l'idea di conservazione dei beni culturali è indissolubilmente legata a quella della valorizzazione ai fini di un'utilizzazione pastorale e dell'evangelizzazione*»: così la Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa, nella *Presentazione delle conclusioni della terza assemblea plenaria*, 15 luglio 2000, n. 7.

⁷⁴ Fra le intese stipulate ai sensi dell'art. 8, III° co., Cost., rileva l'unicità di quella siglata con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, che non reca alcuna previsione riguardo il tema dei beni culturali.

⁷⁵ Cfr. Intesa con la Tavola valdese (approvata con l. 11 agosto 1984, n. 449), art.17; Intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche (approvata con l. 8 marzo 1989, n. 101), art.17; Intesa con le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno (approvata con l. 22 novembre 1988, n. 516), art. 34; Intesa con le Assemblee di Dio in Italia (approvata con l. 22 novembre 1988, n. 517), art. 26; Intesa con l'Unione delle Chiese evangeliche battiste italiane (approvata con l. 12 aprile 1995, n. 116), art. 18; Intesa con le Comunità evangeliche luterane italiane (approvata con l. 29 novembre 1995, n. 520), art. 16. Lo stesso è a dirsi (con la precisazione fatta alla nota precedente), per le Intese in attesa di approvazione legislativa, vale a dire quelle siglate il 4 aprile 2007 tra la Repubblica italiana e la Chiesa Apostolica in Italia (art.28), la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (art.15), , la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (art.11), l'Unione Buddhista Italiana (art. 16) e l'Unione induista Italiana (art.17). La dottrina formatasi durante e appresso alla "prima stagione" delle Intese (quella cioè conclusasi nel '95), tende a condividere, nella varietà delle chiavi di lettura ogni volta adottate, l'assunto che le forme di collaborazione colà previste mirino in effetti non solo a presidiare le esigenze di carattere religioso o culturale, ma quelle più generali dell'identità e della storia di ciascuna confessione.

tirando le somme, pare potersi dedurre che quando in un'intesa concordataria in materia ricorrono categorie diverse da quella di "beni culturali di interessi religioso", s'intenda evocare l'impegno più generale di cui al 1° co. dell'art.12⁷⁶, e maggiormente corresponsabilizzante, a preservare (prima che un manufatto pregiato funzionale al culto), il basilare "nucleo identitario" della civiltà dell'una (espresso dal «patrimonio della Nazione») e dell'altra parte (individuato nei "beni culturali ecclesiastici"): com'è a dire nel caso dell'Intesa nazionale del 2005, che contiene previsioni siffatte⁷⁷, come in specie quella surriferita(art.8) che veicola le intese di livello inferiore a conformarsi ai contenuti ivi espressi.

Tornando all'Intesa siciliana, si può quindi ipotizzare, alla luce delle considerazioni svolte, che dietro l'utilizzo in rubrica (e in seno alla stessa) d'una formula («*beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale*») analoga a quella elaborata in ambito canonico, stia un preciso indirizzo politico del Governo regionale, atto a consolidare il già espresso principio di compartecipazione con le autorità ecclesiastiche: e ciò, sia in senso "concettuale", come identità di vedute - nel senso predetto - sulla qualità dell'oggetto da difendere; sia dal punto di vista tecnico-giuridico, per ampliare "al massimo possibile" l'ambito dell'azione congiunta strategica e operativa: ottenendo,

Esemplificativamente, in tal senso, cfr. G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 121 e ss.; R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 121 e ss.; L. SCALERA, *La tutela dei beni culturali ebraici*, in *Il Dir. eccl.*, 1995, I, pp. 742 e ss.; S. COLOMBO, *I rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia: l'Intesa del 1995*, in *olir.it*, dicembre 2003 (consultato il 12 marzo 2012); R. SARACINO, *L'intesa con la Chiesa evangelica luterana in Italia*, in *olir.it*, agosto 2004 (consultato il 12 marzo 2012).

⁷⁶ Così A. G. CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra ministero per i Beni e le Attività culturali e Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, II, p. 387 e ss., il quale rileva come l'Intesa del 2005 "...si collochi in maniera abbastanza evidente a cavallo tra il 1° e il 2° comma dell'art. 12.1. dell'Accordo del 1984, dimostrando, ove ce ne fosse stato bisogno, che ogni parte dell'Accordo del 1984 può essere oggetto di potenziale sviluppo pattizio tra gli organismi delle due parti, anche nei casi in cui questo livello collaborativo non fosse stato espressamente previsto, purché non si travalichi la cornice dei principi dettati a livello concordatario". In questo stesso senso, cfr. ID., *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento italiano*, in *Derecho y Religión*, V, 2010, p. 186; G. FELICIANI, *Introduzione*, in *Patrimonio culturale d'interesse religioso*, cit., p. 10 e ss.; G. BETORI, *Lo spirito dell'Accordo*, ivi, p. 23.

⁷⁷ Intesa 2005, artt. 3 («*Gli organi del ministero e gli organi ecclesiastici competenti possono accordarsi per realizzare interventi ed iniziative che prevedono, in base alla normativa statale vigente, la partecipazione organizzativa e finanziaria rispettivamente dello Stato e di enti e istituzioni ecclesiastiche, oltre che, eventualmente, di altri soggetti*»), 4 («*Fra gli organi ministeriali e quelli ecclesiastici competenti ai sensi dell'art. 1, comma 2, è in ogni caso assicurata la più ampia informazione in ordine alle determinazioni finali e all'attuazione dei programmi pluriennali e annuali e dei piani di spesa, nonché allo svolgimento e alla conclusione degli interventi e delle iniziative di cui agli articoli precedenti*»), e 7, 1 co. («*Al fine di verificare con continuità l'attuazione delle forme di collaborazione previste dalle presenti disposizioni, di esaminare i problemi di comune interesse e di suggerire orientamenti per il migliore sviluppo della reciproca collaborazione fra le parti, continua ad operare l'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica*»). Gli altri due commi di quest'ultima previsione regolano nel dettaglio la composizione dell'Osservatorio, e i termini del suo funzionamento.

peraltro così, l'effetto - voluto o meno - di sottrarre quelle autorità dall'eventuale controversia "ermeneutica" sull'applicabilità dell'Intesa a casi di manufatti di proprietà ecclesiastica in concreto non soddisfacenti alcun "interesse religioso"⁷⁸.

A suffragare tale lettura, del resto, sta un'altra novità contenuta nel preambolo, dove si precisa che i beni culturali d'appartenenza ecclesiastica siti nell'ambito regionale costituiscono un «*patrimonio determinante e peculiare*» non più solo - come nel '97 - per la «*memoria storica*» della Regione, ma anche per la sua «*identità*». Un'aggiunta che appare significativa, specie per il significato complessivo che assume la proposizione, alla luce della chiusa, che prima affianca alla Regione lo Stato e la Chiesa, quali soggetti che avvertono la "determinanza e peculiarità" di tale patrimonio a renderli riconoscibili come particolari istituzioni del passato e del presente; e poi assume questa rilevanza come dato importante -testualmente- «*per l'Europa e per il mondo*». Come a dire, cioè, che tutti i beni culturali ecclesiastici presenti in Sicilia rappresentano un tesoro unico, non solo per il loro pregio intrinseco (ossia la loro «*ingente e...altissima qualità*») e quale testimonianza di civiltà (serbando la «*memoria storica*»), ma anche per la loro idoneità a fungere da "fattori identitari" dell'Isola, dell'Italia e della cattolicità. Sicché, per quanto su tale intervento di *drafting* possa immaginarsi aver influito la circostanza del mutamento di denominazione dell'Assessorato, che dal 2008 si chiama "Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana"⁷⁹; tuttavia pare scorgere anche in tale previsione la persistente volontà del Governo siciliano di focalizzare gli interessi meritevoli di difesa (qui, il "bene vitale" dell'identità), che comprovino la necessità d'una stabile azione congiunta tutelare.

A tal proposito, per chiudere la disamina delle innovazioni del preambolo, un cenno merita il riferimento alla «*pietà popolare*», un fenomeno che l'Intesa regionale considera "interconnesso" alla storia culturale siciliana⁸⁰. È un elemento, per quel che consta, inedito nella normativa pattizia regionale, la cui ricomprensione nel testo in esame

⁷⁸ Considerando anche che la più recente giurisprudenza amministrativa, sul punto della necessaria previa osservanza delle leggi statali che impongono la "concertazione" fra autorità civili ed ecclesiastiche laddove si tratti di "beni culturali d'interesse religioso", tende ad adottare un'interpretazione stretta, circa la portata che deve essere riconosciuta alle "esigenze di culto" invocate da quelle previsioni, e in generale delle funzioni religiose (cfr. ad esempio, T.A.R. Napoli, Campania, sez. IV, 1 luglio 2009, n. 3623).

⁷⁹ Cfr. Art. 4 (*Amministrazione centrale*), l. reg. Sicilia 16 dicembre 2008, n. 19, "Norme per la riorganizzazione dei dipartimenti regionali. Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione".

⁸⁰ Sul tema si rinvia ai pregevoli lavori dell'illustre studioso di storia religiosa, prematuramente scomparso, Mons. C. NARO, *Che cosa è pietà popolare*, in *Momenti e figure della Chiesa Nissena dell'Otto e Novecento*, Ed. del Seminario, Caltanissetta, 1989; ID, *In Sicilia la devozione mariana ha alimentato una cultura*, in *La Sicilia e l'Immacolata: non solo 150 anni*, a cura di D. Ciccarelli e M.D. Valenza, Biblioteca Franceseana Officina di Studi Medievali, Palermo, 2006, p. 9 e ss.. V. anche S.B. RANDAZZO, *Religiosità. Mistagogia e pietà popolare in Sicilia*, Biblioteca Franceseana, Palermo, 1992.

segnala, ancora una volta, la particolare attenzione dell'Esecutivo per le istanze avanzate dalla controparte. In questo caso, per un aspetto che interessa l'ordinamento canonico a livello "universale", per la caratteristica sua "ambivalenza", come fattore di spontanea conservazione e promozione della fede tuttavia potenzialmente idoneo a recare turbamento alla "sacra Liturgia"⁸¹; e nel particolare dell'Isola, per la tradizionale ricchezza di manifestazioni culturali di carattere privato-comunitario (promosse sovente dalle moltissime confraternite ivi presenti⁸²) che accompagna da secoli la vita della Chiesa siciliana⁸³.

III.2 - Riscontri nel merito: le soluzioni originali rispetto all'Intesa nazionale del 2005

Venendo ai contenuti dell'Intesa, tra profili rimasti pressoché invariati, e altri invece nuovi sul tema delle biblioteche e degli archivi appartenenti a enti ecclesiastici⁸⁴ che ricalcano tuttavia quelli stabiliti a livello nazionale⁸⁵, spicca un "*tertium genus*" di disposizioni, che, pur investendo anch'esse ambiti regolati dall'Intesa tra Ministero e C.E.I., sviluppano *soluzioni originali*, coerenti con l'indirizzo politico prima evidenziato. Ciò denota la persistenza della Regione, a volere parzialmente smarcarsi, come già nel '97, dagli «indirizzi» dell'Intesa nazionale, lì dove si tratti (e forse non è parso così nel caso delle biblioteche e degli archivi) di stabilire *come* assumere determinate *decisioni*

⁸¹ C'è un'attenzione della Chiesa verso queste manifestazioni, specie nel senso di curarne la conformità al culto liturgico, in modo da trovare un equilibrio, da ultimo, nel tradizionale rapporto bipolare 'autorità/libertà'. (Decr. *Sacrosanctum Concilium*, nn. 10-13) S. CONGREGAZIONE DEI RITI, Istruzione *Eucharisticum mysterium* (25.4.1967), 58-67; PAOLO VI, Esortazione apostolica *Marialis cultus* (2.2.1974), 24-58; Esortazione apostolica *Evangelii nuntiandi* (8.12.1975), 48; GIOVANNI PAOLO II, Esortazione apostolica *Catechesi tradendae* (16.10.1979), 54; Esortazione apostolica *Familiaris consortio* (22.11.1981), 59-62 III CONFERENCIA GENERAL DEL EPISCOPADO LATINO-AMERICANO, *Documento de Puebla*, 444-469, 910-915, 935-937, 959-963; CONFERENCIA EPISCOPAL DE ESPAÑA, Documento pastoral de la Comisión episcopal de Liturgia, *Evangelización y renovación de la piedad popular*, Madrid 1987; *Liturgia y piedad popular*, Directorio Litúrgico-Pastoral, Secretariado Nacional de Liturgia, Madrid 1989; CONFERENCIA GENERAL DEL EPISCOPADO LATINO-AMERICANO, *Documento de Santo Domingo*, 36, 39,5. cfr.... CONGREGAZIONE PER IL CULTO DIVINO E LA DISCIPLINA DEI SACRAMENTI, *Direttorio su pietà popolare e liturgia-Principi e orientamenti*, 2002, diretto a una organica esposizione dei "...nessi che intercorrono tra Liturgia e pietà popolare, richiamando i principi che guidano tale relazione e dando orientamenti al fine di una loro fruttuosa attuazione nelle Chiese particolari, secondo la peculiare tradizione di ciascuna", mettendo in luce il compito dei Vescovi, chiamati a valorizzare detta pietà popolare, "...i cui frutti sono stati e sono di grande valore per la conservazione della fede nel popolo cristiano, coltivando un atteggiamento pastorale positivo e incoraggiante verso di essa"(n.6).

⁸² Cfr. A. SINDONI, *Le confraternite in Sicilia in età moderna*, in *Ricerche di storia sociale e religiosa*, Roma, 1990, V, pp. 321 e ss.:più in generale, sul modo di vivere la religiosità popolare nel Sud Italia, cfr. G. DE ROSA, *Chiesa e religione popolare nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari, 1978.

⁸³ V. nota n.79.

⁸⁴ Intesa 2010, artt. 12-18.

⁸⁵ Il riferimento è alla predetta Intesa nazionale stipulata nel 2000: v. *supra*, nota n. 31.

critiche; e a dar seguito a quest'intento, ribadendo quel "sodalizio operativo" prima illustrato, fondato sulla compartecipazione delle ragioni (entro il limite della "distinzione degli ordini" di cui all'art.7, I°co., Cost., richiamato anche stavolta nel preambolo), sulla concertazione e sul rigetto di soluzioni "accentratrici" o unilaterali da parte della Regione.

Rientra, ad esempio, in questo gruppo di disposizioni, quella che prevede⁸⁶ l'immediata istituzione d'una «*commissione paritetica*» in caso di «*calamità naturali*» che coinvolgano beni oggetto dell'Intesa, e che le attribuisce ampi poteri decisionali, circa le primissime cautele da assumere⁸⁷, e le successive risoluzioni, tese a individuare fondi per l'eventuale restauro e «*ricollocazione in situ*». Col risultato immediato di avere, in tali drammatiche ipotesi - purtroppo non infrequenti per la nota soggezione del territorio al rischio sismico⁸⁸ - una "cabina di regia" a composizione mista che matura *decisioni condivise*; e col fine ultimo d'ingenerare una corresponsabilizzazione delle istituzioni chiamate in causa, civili ed ecclesiastiche, circa il ripristino dello *status quo ante*. Laddove, invece, nella corrispondente previsione contenuta nell'Intesa del 2005⁸⁹, l'autorità ecclesiastica è coinvolta solo come soggetto che "informa" il «*soprintendente*», e che con questo concorda i termini dell'eventuale deposito temporaneo dei beni: dove è palese la maggiore rilevanza assunta da quest'ultimo organo ministeriale, quale "regista" che stabilisce le linee d'intervento (sia pur sulla base delle prospettazioni da quella fornitegli).

Sempre in tema di interventi non ordinari, c'è poi un'altra disposizione dell'Intesa regionale⁹⁰ che muta in favore dell'autorità ecclesiastica l'equilibrio dei ruoli stabilito a livello nazionale. Si è a dire cioè di quella previsione che attribuisce *esclusivamente* a detta autorità il compito di decidere *se e quando* stabilire il deposito in altro sito di beni culturali che, per motivi di sicurezza o anche solo di potenziale esposizione a deterioramento, non possano essere mantenuti nei luoghi di collocazione più acconci⁹¹; e, per di più, consentendole di poter disporre tale deposito in «*musei ecclesiastici o idonei locali di proprietà ecclesiastica*», ossia luoghi rimessi alla "*potestas regiminis*" canonica. È infatti anche qui radicale il cambiamento di prospettiva, posto che nell'Intesa nazionale, in consimili evenienze "rischiose" per la sicurezza o la conservazione dei

⁸⁶ Intesa 2010, art.2, III co..

⁸⁷ Ossia, accertare l'entità dei danni, valutare la priorità degli interventi e individuare se necessario un eventuale «*luogo di temporaneo deposito*» (cfr. Intesa 2010, art. 2, III co.).

⁸⁸ Su questo punto, cfr. F. DI PRIMA, *Riflessioni su specificità effettive e apparenti*, cit., p. 386 e ss.

⁸⁹ Intesa 2005, art. 6, V co..

⁹⁰ Intesa 2010, art.3, III° co.

⁹¹ Come altrimenti auspicabile, secondo il dettato dello stesso art. 3, II° co, e cioè nei luoghi originari o almeno dove attualmente essi vengono conservati.

beni⁹², è viceversa il solo soprintendente che dedice il da farsi, con l'unico obbligo di (usare l'accortezza di) cercare il "previo accordo con i competenti organi ecclesiastici"; vieppiù prendendo in considerazione i musei ecclesiastici *solo nel caso in cui questi risultino «muniti di idonei impianti di sicurezza»*, altrimenti restando il soprintendente legittimato a preferire la soluzione dei «*musei pubblici*».

Quanto invece al tema della fruizione dei beni culturali ecclesiastici, va segnalata l'assenza nel testo regionale d'una impegnativa previsione di principio contenuta nel corrispondente nazionale, per cui il Ministero e la C.E.I garantiscono «*l'accesso e la visita*» ai "beni culturali d'interesse religioso"⁹³. Al riguardo, infatti, il testo del 2010 dispone solo in ordine alla ristretta cerchia degli «*edifici aperti al culto*», e per di più per subordinarne l'accesso e la visita al «*rispetto delle esigenze di culto*»⁹⁴. E' una lacuna, quest'ultima, che però sembra fungere, in qualche modo, da regola "tacita", secondo il brocardo "*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*": dove la direttrice sottaciuta alle competenti autorità del settore pare essere quella di non assumere un onere nei fatti impossibile o comunque difficilissimo da rispettare. Per comprendere il punto, bisogna tener conto della differenza cospicua, già *supra* illustrata, che intercorre tra i due testi pattizi, riguardo alla categoria di beni tutelati. Se infatti, come avverte un'attenta dottrina⁹⁵, appare già poco plausibile che a livello nazionale si possa *sempre e comunque* dar seguito a quello specifico impegno assunto (non foss'altro che per la mancata puntualizzazione sull'effettiva fruibilità dei beni, che possono essere ammalorati o, se immobili, addirittura inagibili⁹⁶), è prevedibile che la Regione e la Conferenza Episcopale Siciliana abbiano valutato come irrealizzabile, in astratto e in concreto, questa previsione, a fronte dell'impegno di più vasta portata da loro assunto, che comprende *tutti* i beni culturali appartenenti a istituzioni ed enti ecclesiastici. Una scelta, questa "omissiva" delle Parti regionali, che ad ogni modo appare potersi comprendere sotto un altro profilo, anch'esso inerente la tipologia giuridica di beni posta a oggetto dell'Intesa del 2010. Mentre, infatti, le Parti nazionali inquadrano una categoria di beni "generale", rispetto alla quale lo Stato è *comunque* chiamato, in forza della propria legislazione sostanziale (oltre che degli

⁹² Si tratta dei «*beni culturali mobili ...d'interesse religioso*», giusta il richiamo contenuto nella disposizione dell'Intesa del 2005 di cui all'art. 2, IV° co., che tratta della fattispecie "critica" appena descritta, ai «*beni culturali di cui al comma 1*».

⁹³ Intesa 2005, art. 2, VII co.

⁹⁴ Intesa 2010, art. 3, V° co.

⁹⁵ G. FELICIANI, *Introduzione*, in *Patrimonio culturale*, cit., p. 14, rileva come forse sarebbe stata opportuna una puntualizzazione in ordine ai beni culturali evocati dalla disposizione in parola dell'Intesa nazionale, posto che "appare irrealistico pensare che il diritto di accesso e di visita possa essere effettivamente assicurato per tutti i beni che costituiscono oggetto dell'Intesa" stessa.

⁹⁶ Tocca, tra gli altri, questo tasto dolente il saggio di P. CAVANA, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, in *Stato, Chiese e pluralismo religioso. Rivista telematica (Statoe.chiese.it)*, aprile 2009 (consultato il 21 marzo 2012).

impegni concordatari, peraltro, anch'essi raccolti in una legge statale⁹⁷) a una sollecitazione maggiore e qualificata⁹⁸; viceversa qui si ragiona di manufatti pregiati che non necessariamente soddisfano un generico "interesse religioso", e che invece sicuramente rivestono uno specifico interesse culturale (nel senso *supra* descritto): talchè, sempre nell'ottica dell'indicato particolare *favor Ecclesiae*, s'immagina possa esser apparso opportuno lasciare all'istituzione ecclesiastica proprietaria la facoltà di riservarsi la *chance* di circoscrivere (o se del caso, eccezionalmente escludere) la fruibilità di beni che per i motivi più diversi (legati a circostanze oggettive, o ad *interna corporis*) non siano adatti a esprimere compiutamente quello specifico interesse culturale.

V'è, infine, un'ultima "innovazione confermativa" che si vuol mettere in luce, concernente, nel merito, l'ampiezza del potere di condizionamento riconosciuto al Vescovo diocesano rispetto ai progetti (e programmi) curati dalle Soprintendenze; ma che, in ultima istanza, investe la "spinosa"⁹⁹ questione, della c.d. "competenza delle competenze", rispetto a fattispecie intersecanti i due "ordini" di cui all'art.7, 1° co., Cost.¹⁰⁰.

S'è detto *supra*, che la disponibilità mostrata nel '97 a dar seguito a un'idea di amministrazione compartecipata e "permeabile" alle ragioni della controparte, si spingesse sino al punto di prevedere l'attribuzione in capo a un soggetto ecclesiastico d'un "potere di veto" sugli aspetti coinvolgenti le esigenze di culto; e che con ciò il testo regionale andasse oltre i limiti segnati al riguardo dall'Intesa nazionale, che ribadiva (solo

⁹⁷ Ossia la l. 25 maggio 1985, n. 121, "Ratifica ed esecuzione dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede".

⁹⁸ Peraltro tradizionalmente presente nella legislazione italiana, "sempre attenta", secondo C.Cardia, *Lo spirito dell'accordo*, cit., p. 43, "alla fruizione collettiva dei beni culturali" con una "particolare necessità" avvertita nel caso degli edifici di culto: tant'è vero che, soggiunge l'A., nella disposizione richiamata dell'Intesa nazionale "v'è l'eco di una più antica norma contenuta nel R.D. 30 gennaio 1913, n. 363, dove si diceva che «nelle chiese, loro dipendenze ed altri edifici sacri le cose d'arte e d'antichità dovranno essere liberamente visibili a tutti in ore a ciò determinate». Nello stesso senso, A. ROCCELLA, *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, (aedon.mulino.it), 2006, I (consultato il 25 marzo 2012).

⁹⁹ Così A. ALBISETTI, *Omaggio a Francesco Finocchiaro*, in F. FINOCCHIARO, *Saggi (1973-1978)*, a cura di A. Albisetti, Giuffrè, Milano, 2008, p. XII.

¹⁰⁰ Su questo tema, cfr., solo per citare alcuni contributi posteriori alla stipula dell'Accordo di Villa Madama, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2009, pp.114-115; J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, *passim*, ma specialmente, sul fronte del regime di tutela dei beni culturali ecclesiastici, pp. 106-109; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 605 e ss.; A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 26 e ss..

con una diversa formula linguistica) il precetto della Legge Bottai del “previo accordo” da raggiungersi con l'autorità ecclesiastica.

Sviluppando adesso il punto, emerge, dalla notevole diversità dei due disposti, l'eclatante differenza degli esiti della loro applicazione. Mentre, infatti, l'applicazione del precetto del '39 determinava un *rallentamento* dell'azione della P.A., prescrivendole di *cercare* una concertazione (ma senza toglierle, secondo dottrina e giurisprudenza, il potere di agire in autotutela a fronte d'un esito infruttuoso¹⁰¹); la corrispondente clausola regionale, invece, arrivava a *inibirne la prosecuzione dell'azione* in difetto dell'assenso ecclesiale: con ciò, riconoscendo a un soggetto ad essa estraneo (vieppiù, intraneo ad un altro ordinamento) la prerogativa di metterla “in scacco”, costretta cioè a scegliere se subire una paralisi potenzialmente nociva di un interesse pubblico (la tutela), ovvero procedere lo stesso, ma col rischio di patire poi l'impugnazione degli atti assunti in contrasto con la previsione *de qua*.

Ebbene, la nuova Intesa innova sul punto, ma - anche qui - ribadendo lo spirito del vecchio testo: tant'è che la nuova formulazione è ancora più critica della precedente, sul piano della conformità al diritto nazionale unilaterale e pattizio. Infatti, essendo divenuto il Vescovo diocesano¹⁰² il soggetto cui devono essere presentati i progetti e i programmi prima d'esser validati, si prevede che il suo benessere venga espresso non più con un assenso, ma col rilascio d'una «*autorizzazione*»; peraltro senza la limitazione agli aspetti legati alle «*esigenze di culto*»¹⁰³. Una previsione che appare “funzionale” nell'ottica dell'ordinamento confessionale, dove rispecchia il ruolo e i poteri autoritativi riconosciuti dal diritto canonico al Vescovo, quale autorità effettivamente abilitata a presidiare con pienezza di poteri¹⁰⁴ i beni presenti nella sua diocesi¹⁰⁵, in ragione di svariate esigenze

¹⁰¹ In tal senso, S. BORDONALI, *Beni e attività culturali di interesse religioso*, in *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lg. 31 marzo 1998, n. 112*, a cura R. Botta, Giappichelli, Torino, 2001, p. 175 e ss.; così anche W. VACCARO GIANCOTTI, *Il Patrimonio culturale nella legislazione costituzionale e ordinaria*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 23.

¹⁰² Si tratta del Vescovo, o suo delegato, «*della diocesi nella quale l'edificio o l'opera è ubicato*»: cfr. Intesa 2010, art. 4.II

¹⁰³ Intesa 2010, art. 4.II

¹⁰⁴ G. FELICIANI, *Le basi del diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 1995, analizzando il precetto di cui al can. 381 del Codice di Diritto canonico, nota come ogni diocesi risulti “affidata a un vescovo che la regge con tutta la sua potestà ordinaria, propria e immediata necessaria allo svolgimento del suo ministero, salvo in quelle materie che una legge o un decreto del pontefice abbiano riservato al papa stesso o ad altra autorità”. J.HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 305, individua i vescovi diocesani come capi delle chiese particolari che presiedono con “piena responsabilità pastorale”: talché, in particolare, ogni vescovo vanta nella propria diocesi una “funzione piena di presidenza e di governo”.

¹⁰⁵ J. P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 160, nota come è “...soprattutto in forza del can. 1276 [del Codice di Diritto canonico], che spetta all'Ordinario un potere-dovere di tutela-vigilanza e di regolamentazione sull'amministrazione dei beni delle persone giuridiche sottoposte alla sua giurisdizione”. Analogamente, M. LÓPEZ ALARCÓN, *La*

che non sono *solo culturali*; ma che, inquadrata nell'ottica del diritto statale, sia unilaterale sia pattizio, risulta dissonante, dove sono le sole esigenze di culto che vengono in gioco e soprattutto si ragiona in termini di obbligatoria concertazione, e non di "autorizzazione".

Se sul primo punto si può rinviare a quanto già osservato in ordine alla categoria di beni presa a oggetto dell'Intesa in esame, in quanto si tratta evidentemente d'una disposizione coerente con l'idea che debbano essere tutelati *tutti i beni ecclesiastici d'interesse culturale*, a prescindere dalla loro funzione culturale; viceversa sulla seconda merita soffermarsi, in quanto, pur non conoscendosi le ragioni che hanno condotto le Parti a utilizzare questo termine "tecnico", si possono esaminare le gravi conseguenze politico-giuridiche che ne derivano.

Da un lato, infatti, detto uso pare tradire quella "permeabilità" alle istanze ecclesiali di cui si diceva, giacché in un modo o nell'altro amplifica la portata della rilevanza giuridica attribuita alla manifestazione di volontà dell'autorità ecclesiastica, che da "assenso", in fondo assimilabile a quello espresso in qualunque altra convenzione della P.A. con privati, diventa un "atto", che per di più richiama quello contemplato dal diritto amministrativo canonico¹⁰⁶): né vale a mitigarne l'effetto (chè anzi forse lo fortifica) il fatto che venga assunto *all'esterno* del suo proprio ordinamento, rappresentando una previsione eccezionale nel diritto ecclesiastico italiano al pari del precedente "potere di veto". Di riflesso viene a mutare anche la posizione della P.A., non più "semplicemente" - per così dire - soggetta al rispetto d'un "vincolo procedimentale", quanto obbligata a richiedere un'autorizzazione (che nelle amministrazioni dello stesso "ordine" evocherebbe forse l'idea del nulla osta¹⁰⁷), onde superare un (insolito) divieto legale¹⁰⁸, rimuovibile a discrezione dell'autorità ecclesiastica medesima.

titularidad de los bienes eclesiásticos, en *El Derecho patrimonial canónico en España*. (XIX Semana Española de Derecho Canónico), Salamanca, 1985, p. 19.

¹⁰⁶ L'autorizzazione nell'ordinamento canonico passa sotto il nome di *licentia canonica*, che secondo C. BEGUS, *Diritto patrimoniale canonico*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2007, p. 228, è "una dichiarazione unilaterale per la rimozione di limiti posti all'esercizio di alcuni diritti propri della persona giuridica e costituisce un requisito richiesto per la realizzazione dell'atto" (analogamente, M. LÓPEZ ALARCÓN, *Licencia canónica*, in *Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, vol. XV, Barcelona, 1974, p. 585 e ss.). E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 325, perviene a un inquadramento della stessa, sotto un profilo sistematico, fra i rescritti (can. 59, § 1), cioè quegli atti amministrativi dati per iscritto da un'autorità esecutiva, per concedere, su petizione, un privilegio, una dispensa o un'altra grazia; e ciò, sulla scorta dell'osservazione che la concessione d'una licenza è regolata "salva diversa disciplina, dalle corrispondenti norme sui rescritti (can.59 § 2)". Tuttavia, l'A. nota come la licenza non si possa considerare una "grazia" in senso stretto (ossia un vantaggio dovuto non ad *aequalitatem*, ma per convenienza o liberalità), trattandosi di "autorizzazioni che rendono possibile l'esercizio di una facoltà che compete al soggetto per diritto comune o privato, e che garantiscono un controllo preventivo dal quale dipende la validità o la liceità dell'atto".

¹⁰⁷ Cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 341, che individua l'essenza dell'idea di "nulla osta", nell'ipotesi in cui l'ordinamento giudichi l'interesse curato da un'amministrazione differente da quella procedente "...di importanza tale che quest'ultima non può comunque pregiudicarlo; [così] subordinando la realizzazione dell'interesse primario all'assenso di

Quanto detto rende ancor più evidente il problema della congruenza con il diritto unilaterale e pattizio. Infatti, il permanere d'una clausola, che si distacca così tanto rispetto alla corrispondente normativa nazionale potrebbe suscitare un "corto circuito" rispetto al *continuum concordatario* sopra evocato (ricordando che il diritto comune richiama all'osservanza delle norme pattizie, giusta art. 9, II° co. del Codice). Specie in quanto ci si può chiedere se, al di là del contrasto col livello immediatamente superiore, appena individuato, non vi sia in effetti una (ben) più grave incongruenza rispetto al livello originario dell'Accordo di Villa Madama. E ciò non soltanto in senso mediato, ossia in ragione del contrasto con l'intesa voluta dall'Accordo quale sua "propaggine regolamentare" (art.12, n.1, II° co.); ma anche immediatamente, per la mancata acquiescenza alla *logica normativa* dell'Accordo stesso: quella cioè di imporre all'azione della P.A. al più il vincolo¹⁰⁹ della previa intesa¹¹⁰ e di correlare il conseguente sacrificio della potestà d'imperio¹¹¹ al riguardo di esigenze ritenute cruciali dalla controparte. Come accade nell'esempio più evidente dell'art.5, n.1, (norma criticata in dottrina, guarda caso, proprio per la sua idoneità a ingenerare un potere di veto¹¹²) che applica il principio dell'obbligatorio "previo accordo" nell'adozione di provvedimenti ablatori verso «*edifici aperti al culto*».

IV. UNA QUESTIONE APERTA: L'ACCORDO DI VILLA MADAMA "CANONIZZA" L'ATIPICITÀ DELL'INTESA DEL 2010?

Alla luce delle osservazioni condotte sin qui, sembra potersi dire che l'Intesa regionale del 2010 ponga un problema a monte; cioè quello della sua *effettiva* compatibilità col sistema concordatario. Ciò in quanto, se è ragionevole attendersi da un ente regionale ad autonomia differenziata un approccio diverso da quello tipico della contrattazione

un soggetto pubblico che si limita a verificare la compatibilità dell'altrui attività amministrativa con il proprio interesse."

¹⁰⁸ Cfr. G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 215 e ss..

¹⁰⁹ Cfr. G. CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica, (StatoeChiese.it)*, ottobre 2011, p. 15 (consultato il 29 marzo 2012).

¹¹⁰ Più diffusamente, sul tema, cfr. P. LILLO, *Concordato, «Accordi» e «Intese» tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 180 e ss.

¹¹¹ Sulla nozione di "imperatività", cfr. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 542 e ss..

¹¹² Cfr. A. VITALE, *Corso di Diritto ecclesiastico. Ordinamenti giuridici e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 142, che fa notare in proposito come se "apparentemente ci troviamo in presenza di quello che, rispetto al provvedimento della p.a. (requisizione, occupazione, etc.) può essere considerato un *accordo preliminare*...la realtà è [invece] ben diversa", in quanto "...sotto la dizione di «previo accordo», si cela un puro e semplice potere di vero, decisamente incostituzionale perché attraverso di esso si consente a un interesse confessionale di impedire la realizzazione di un interesse pubblico".

concordataria di “terzo livello”, e cioè più teso a modificare (e plasmare) che ad aggiungere o integrare il testo “apicale”¹¹³; d'altronde, ci si può chiedere sino a che punto ciò rappresenti un effetto fisiologico del sistema stesso. La domanda, in altri termini, è se l'architettura multilivello immaginata nell'84 contempra l'evenienza d'una fonte tanto atipica da presentare direttrici di base ‘a sé stante’ (e se sia atta a ‘canonizzarla’); o se invece detta fonte costituisca una sorta di “anomalia” imprevista, d'una fonte effettivamente autonoma e - per così dire - “ultra-speciale”, in quanto prodotta in forza di prerogative eccezionali che cagionano un superamento dei principi informativi concordatari. Il problema, peraltro, non è solo d'ordine teorico. Mentre, infatti, nel primo senso quest'atipicità è un'eccezione (sì, ma) congruente con l'impianto complessivo; nel secondo caso, invece, emergendo una fonte *effettivamente* sganciata dal sistema di riferimento, questa non godrebbe più di riflesso della copertura costituzionale (art. 7, II° co. Cost.) e internazionalistica (l'Accordo di Villa Madama) che tale sistema presenta, e che lo rende immune da censure giurisdizionali che non attengano a un contrasto con i c.d. “principi supremi”¹¹⁴. Così che in questa seconda ipotesi (*i.e.* d'una mancata - derivata - copertura concordataria), le previsioni dell'Intesa risulterebbero esposte sia all'eventualità di subire un giudizio che ne accerti l'eventuale contrasto col diritto comune; sia a quella, più grave, di formare l'oggetto d'un sindacato *pieno* della Consulta su una loro potenziale illegittimità costituzionale (quindi non *limitato* ai casi d'una asserita contrarietà ai principi supremi). Talché, esemplificando, l'evidenziata disposizione dell'Intesa che subordina l'azione della P.A. alla «autorizzazione» del Vescovo, anziché apparire (astrattamente) passibile al più d'una pronuncia d'illegittimità costituzionale per contrasto col *principio supremo di laicità* (e segnatamente col principio della distinzione degli ordini, che informa il primo vietando le irragionevoli commistioni tra l'agire pubblico

¹¹³ Riprendendo talune osservazioni dottrinali, ma dal punto di vista del diritto pattizio regionale, si può dire che questo sia diventato una componente integrativa sempre più cospicua, rispetto al corrispondente apicale, divenuto invece sempre più una “base minima di regolazione delle relazioni ecclesiastiche” (così, C. CARDIA, *Materie indisponibili e articolazioni federali: la dimensione religiosa*, relazione al convegno *Sistema delle autonomie e dimensione istituzionale e sociale della religione*, svoltosi a Roma, presso la sede del C.N.R., il 12 dicembre 2005; analogamente P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 4 (consultato il 30 marzo 2012)

¹¹⁴ Il riferimento va all'impostazione assunta dalla Consulta a partire dal '71 (sentt. 1 marzo 1971, n. 30 e 31) per cui esistono “principi supremi dell'ordinamento costituzionale”, muniti d'una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale; seguendo tale impostazione, se ne ricava che le «norme di derivazione concordataria», pur fornite di particolare copertura costituzionale, non si sottraggono all'accertamento della (loro) conformità con detti principi. Sul punto, paradigmaticamente, E. VITALI, *Giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale e principi supremi dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, p. 381 e ss.; C. MIRABELLI, *Diritto ecclesiastico e “principi supremi dell'ordinamento costituzionale” nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici*, *ivi*, p. 389 e ss..

e l'azione ecclesiale¹¹⁵); risulterebbe invece, in difetto della copertura in parola, *integralmente soggiacente* al sindacato della Consulta, che potrebbe censurarne - ove lo ravvisasse - il contrasto con altri principi costituzionali, come ad es., quello del "buon andamento" della P.A. di cui all'art. 97 Cost..

Tuttavia, il quesito sulla sussistenza effettiva del legame tra l'Intesa siciliana e il sistema concordatario, pare destinato allo stato a restare aperto. Una risposta esauriente, infatti, potrebbe darsi solo se si facesse chiarezza sul tema a monte del tipo di nesso che lega le fonti derivate dall'Accordo di Villa Madama. Ma sul punto, da un lato, anche per via degli appigli minimi che offre il testo concordatario, non sembra essersi formato un orientamento dottrinale o giurisprudenziale dominante; e, dall'altro, le teoriche incentrate sull'idea che le c.d. intese paraconcordatarie¹¹⁶ si modellino *naturaliter* sul complesso di base, e lo seguano nella fase applicativa e integrativa, paiono scontrarsi col dato, registrato da un altro versante dottrinale, del "progressivo assottigliarsi" di tale nesso nell'esperienza concreta¹¹⁷. Tant'è che, recentemente, è stata proposta una ricostruzione diversa, nel senso d'un sistema "a *matrioska*"¹¹⁸, dove ciascuna pattuizione appare legata in effetti a quella del livello immediatamente antecedente, sino al culmine rappresentato dall'Accordo dell' '84. Ma, quale che sia la lettura della fattispecie, che accade quando quel nesso viene ossequiato solo formalmente, ma non nella sostanza della logica e dei contenuti precettivi?

Per fare un po' di luce su questo nodo, e provare a ipotizzare una risposta congruente con i dati in nostro possesso, può forse aiutare la messa a fuoco di due fattori che attengono alla stipula del predetto Accordo: rinvenibili, rispettivamente, nella *mens legislatoris* e nella logica che lo informa. Quanto al primo, appare infatti poco plausibile che le Parti concordatarie, assistite entrambi da illustri giuristi e specialisti, non abbiano tenuto conto del fatto che tra le «autorità competenti» richiamate nel testo dell'Accordo stessero autonomie differenziate, dotate del potere di adottare proprie politiche legislative. Ma se così è, allora sembra (parimenti) poco verosimile che latitasse la

¹¹⁵ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 334 del 1996, dove si afferma che la "distinzione tra «ordini distinti» "caratterizza nell'essenziale il fondamentale o «supremo» principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato.

¹¹⁶ Si fa riferimento alla ricostruzione operata da A. RUGGERI, *Intese "concordatarie" e intese "paraconcordatarie" nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1998, I, p. 57 e ss., che distingue dalle "intese concordatarie" (definite "pattuizioni settoriali, dotate di immediata rilevanza esterna e stipulate con le medesime forme solenni del concordato") quelle definite "paraconcordatarie", intendendosi riferire a quegli "accordi interordinamentali" che, pur dotati di natura esterna, risultano stipulati da parti diverse dalle Alte Parti che "hanno dato vita al patto originario"; ed aventi la "funzione normativa tipica" di "interpretare e specificare l'accordo originario", al fine di agevolarne l'"attuazione interna".

¹¹⁷ Così I. BOLGIANI, *Regioni e fattore religioso*, cit., p. 163.

¹¹⁸ Così A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà*, cit., p. 17.

consapevolezza dell'eventualità conseguente, *i.e.* che potesse essere stipulato da tali autonomie, e in forza di questa loro prerogativa, una pattuizione "dissonante" nel senso predetto. Del resto - venendo all'altro punto - se l'idea cardine dello strumento concordatario è quella di *modellare* regole sullo specifico dell'altra parte¹¹⁹, pare confacente allo strumento il corollario logico che siano tenute presenti, anche 'fra le righe', non solo le istanze peculiari della S.Sede, bensì anche quelle della controparte: e tra queste, la palmare caratteristica italiana di vantare un regionalismo "asimmetrico". Alla luce di questi due fattori, sembra pertanto ragionevole immaginare che la *generica clausola* "internazional-concordataria" della «*collaborazione*», espressamente ribadita nel settore *de quo* dal mentovato primo comma dell'art. 12, n.1., possa implicare un (altrettanto) generico sostegno a *tutte* le fonti di derivazione pattizia *comunque incentrate su quel modello di cooperazione*, anche laddove non pienamente congruenti alle direttrici di base: e ciò perché, in sintesi, il sistema-quadro sancito nel 1984 appare, *in linea di principio*, aperto ai contributi di dettaglio che vengano dalle autonomie. Da qui, quindi, l'ipotesi che si possa determinare, entro certi limiti, una sorta di 'tipizzazione' delle fonti pattizie prodotte dalle autonomie differenziate, basata, paradossalmente, proprio sulla loro eccezionalità.

Il protocollo in esame, in quest'ottica, potrebbe configurarsi come una peculiarissima "intesa paraconcordataria", cioè rivolta a integrare ambiti specifici del regime dettato dal Patto originario, che risultano ulteriori rispetto a quelli fondamentali costituzionalmente riservati allo Stato(v.*supra*): con la portata che discende dalla natura del corpo politico civile che lo sigla, parte integrante della "Repubblica" (ai sensi dell'art.114 Cost.¹²⁰) ma con autonomia differenziata, che include nel testo tutte le specificità reputate (a torto o ragione) adatte al contesto regionale.

Al contrario, adottando una lettura diversa, intransigente sul punto della necessaria corrispondenza delle fonti di derivazione pattizia all'Accordo del 1984, e/o incline a

¹¹⁹ Cfr. S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in *Anuario del Derecho eclesialistico del Estado*, vol. XXVI, 2010, p. 733 e ss..

¹²⁰ Si tratta, quindi, in ogni caso d'una pattuizione integrativa, rispetto alle direttrici fondamentali assunte a livello concordatario. È bene puntualizzarlo, avendo evocato l'art. 114 Cost., valendo, in proposito le osservazioni di A. LICASTRO, *Competenze decentrate*, cit., p. 617, dove rileva come "A risultati del tutto insoddisfacenti perverrebbe ... ogni operazione esegetica che, nell'impiego da parte del legislatore del termine «Repubblica», per individuare l'entità *ex parte Status* da cui sono intrattenuti i «rapporti» con le Confessioni religiose, volesse cogliere un indizio a favore di una possibile articolazione a livello regionale o, comunque sia, subnazionale delle relazioni di tipo pattizio tra Stato e Confessioni religiose. In realtà, l'esito finale tradirebbe le aspettative suscitate dal predetto elemento lessicale. Se è vero, infatti, che il termine «Repubblica» evoca certamente lo 'Stato-istituzione' o 'Stato-ordinamento', quindi l'ordinamento giuridico statale considerato nel suo insieme, la contestuale riserva legislativa in capo allo «Stato» non può non alludere allo 'Stato-soggetto', quindi proprio all'entità sovrana distinta, per il profilo riguardante la competenza in esame, dalla Regione".

mitigare la portata delle prerogative dell'autonomia speciale, residuerebbero perplessità sull'aderenza di tale Intesa al sistema concordatario; e dunque, a catena, sulla sua difendibilità come complesso normativo speciale rispetto al diritto comune.