View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by CORE

provided by Electronic Thesis and Dissertation Archive - Università di Pisa

UNIVERSITÀ DI PISA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA

SCUOLA DI DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO E DELL'ECONOMIA

Tesi di Dottorato

I BENI CULTURALI DI INTERESSE RELIGIOSO

IUS 05

Candidato

Dott.ssa Gabriella Cagnazzo

Tutor Scientifico

Prof. Pierluigi Consorti

Direttore della Scuola di Dottorato
Prof.ssa Giovanna Colombini

ANNO ACCADEMICO 2011-2012

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO PRIMO
LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA ITALIANA DEI BENI CULTURALI

1. Evoluzione del quadro normativo 6
2. I beni culturali: articolo 9 della Costituzione e legge costituzionale n. 3 del 2001 11
3. Gli articoli 117 e 118 della Costituzione e la ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni 14
4. Le funzioni legislative nel "nuovo" articolo 117 della Costituzione 17
5. Le funzioni amministrative in materia di beni culturali nell'articolo 118 della Costituzione 19
6. Il patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio 22
7. Definizione, peculiarità e tipologie di beni culturali 25
8. Procedimenti di accertamento dell'interesse culturale 32
9. Il regime di protezione, di conservazione e di circolazione dei beni culturali 36
10. La tutela e la valorizzazione 40

CAPITOLO SECONDO
L'ORDINAMENTO CANONICO E LA REGOLAMENTAZIONE DEI BENI CULTURALI

1. I beni culturali nel diritto canonico 45
2. I beni culturali nel Codice canonico del 1983 49
3. La Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa 56
4. La Santa Sede 59
5. La Conferenza Episcopale Italiana 62
6. L'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici 64
7. Le Conferenze episcopali regionali 65

8. Le Diocesi 67

CAPITOLO TERZO
I BENI CULTURALI E L'INTERESSE RELIGIOSO

1. Definizione e individuazione dei beni culturali di interesse religioso 71
2. La normativa italiana sui beni culturali di interesse religioso 77
3. La regolamentazione pattizia dei beni culturali di interesse religioso: l'Accordo del 1984 82
4. L'Intesa del 1996 89
5. L'Intesa del 2000 92
6. L'Intesa del 2005 94
7. Attività pattizia a livello regionale 98
8. Le Intese con le Confessioni religiose diverse dalla Cattolica 102
9. Profili giuridici delle intese: i contenuti, le parti della collaborazione, la veste formale 106
10. La legislazione unilaterale dello Stato per i beni culturali di interesse religioso 115
11. I musei 117
12. I musei ecclesiastici 118
13. La legislazione canonica e la normativa pattizia dei musei ecclesiastici 120
14. La legislazione regionale e le iniziative locali per i sistemi museali ecclesiastici 122
15. I beni librari e archivistici di interesse religioso 123

CAPITOLO QUARTO
I BENI CULTURALI DI INTERESSE RELIGIOSO OLTRE I CONFINI NAZIONALI

1. Uno sguardo all'Europa 128
2. I beni culturali di interesse religioso in Francia 131
3. Utilizzo e conservazione degli edifici di culto 134
4. Tutela del valore culturale 136
5. La tutela dei beni culturali religiosi in Francia 139

6. Il regime dei beni culturali di interesse religioso in Spagna 141

7. La Costituzione del 1978 e l'Acuerdo sobre Ensenanza y Asunto Culturales del 1979 144

CONCLUSIONI 147

BIBLIOGRAFIA 154

INTRODUZIONE

La locuzione *beni culturali di interesse religioso* è l'espressione più recentemente adottata per identificare un *genus* di *beni* caratterizzati dal valore culturale e dall'essere espressione del sentimento religioso cattolico o di altre confessioni religiose.

È stato affermato dalla dottrina prevalente che l'uso di tale locuzione ha la funzione di sottolineare il pluralismo religioso sancito dalla Costituzione, ma va anche segnalata l'esistenza di una parte minoritaria che discostandosi da questa interpretazione ne adotta una di tipo restrittivo.

Essa considera il fatto che questa espressione sia stata usata per la prima volta nell'Accordo del 1984 e che le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica parlino di "beni afferenti al patrimonio storico, artistico e culturale", per giungere a ritenere che l'interesse religioso caratterizzi solo i beni appartenenti alla Chiesa cattolica.

Unanime è invece la considerazione di non identificare la categoria dei beni culturali religiosi solo con quella dei *beni ecclesiastici*, determinati in base al criterio soggettivo della loro appartenenza sul disposto dell'articolo 831, 1° comma c.c., anche se la stragrande maggioranza dei beni culturali della Nazione è di proprietà di enti ecclesiastici.

La nozione di bene culturale religioso enucleata a livello concettuale potenzialmente riguarda un vasto coacervo di testimonianze eterogenee, potendo in certa misura ricomprende anche le chiese non più in uso di culto.

In essa non necessariamente rientrano (ma possono) i beni appartenenti ad una confessione religiosa, mentre la qualifica è strettamente connessa allo svolgimento di una duplice funzione: l'essere testimonianza d'arte e al contempo di vita religiosa.

Siamo di fronte ad un'ampia latitudine del concetto di beni culturali di interesse religioso: ci possono essere beni di proprietà di Enti ed Istituzioni ecclesiastiche, beni di proprietà della Santa Sede, beni di interesse religioso di

proprietà dello Stato, beni appartenenti a privati che rivestono un interesse religioso.

Solo guardando quelli della Confessione cattolica ci troviamo di fronte ad una dimensione enorme, che la Conferenza Episcopale Italiana stima in circa 95.000 chiese, 3.000 biblioteche, 28.000 archivi parrocchiali, diocesani e c'è da dire che siamo di fronte ad una realtà non statica, ma dinamica, visto che la Chiesa è impegnata a costruire continuamente nuove opere e, in verità, ciò accade anche per le Confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Per comprendere meglio è sufficiente guardare a come sono distribuiti sul territorio nazionale i beni della Chiesa e delle altre confessioni religiose, sia di quelle più antiche, come la religione ebraica, presente da ormai due millenni, sia di quelle più recenti, come la religione islamica che sempre più si sta diffondendo con la costruzione di nuove moschee adibite al proprio culto.

Volendo solo porre attenzione al patrimonio della Chiesa cattolica, ci si rende subito conto che tracce di esso si ritrovano in ogni angolo del paese Italia.

Non c'è, infatti, una frazione di montagna o un paesino di mare, una grande città o un villaggio agricolo, non c'è una piega del territorio da Bressanone a Pantelleria, che non abbia una chiesa parrocchiale o un documento d'arte e di storia custodito nella sede di una confraternita[1].

Dire ciò significa anche ammettere che la gran parte del patrimonio culturale italiano è custodito dalla Chiesa e dai suoi guardiani: preti, frati, monaci e suore, guardiani di confraternite e conversi laici.

Quindi lo Stato, titolare del mandato costituzionale che affida alla Repubblica la potestà di tutela e la Chiesa, legittima proprietaria e custode della parte più cospicua del patrimonio culturale italiano, si ritrovano a fronteggiarsi su interessi forti che potrebbero entrare in "collisione" e che richiedono, perciò, la necessità di una collaborazione sia nella gestione quotidiana sia nella regolamentazione che la sottende.

[1] A. PAOLUCCI, *Interessi culturali e valenza religiosa: problemi di applicazione della normativa vigente*, in FELICIANI G. (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 203 e ss.

In termini giuridici la questione può essere sintetizzata su due articoli: l'articolo 9 della Costituzione, che affida alla Repubblica l'esercizio esclusivo della potestà di tutela e l'articolo 12 dell'Accordo del 18 febbraio 1984 fra Stato e Chiesa Cattolica, nel quale si afferma il principio della collaborazione tra la Santa Sede e lo Stato Italiano per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche.

Il Concordato del 1929 non proponeva alcuna disposizione sulla materia dei beni culturali o, per meglio dire, sulle "cose d'interesse artistico e storico", fatta eccezione per quanto indicato nell'art. 33 in tema di catacombe.

Per cui la scelta di dedicare nell'Accordo del 1984 una specifica disposizione ai beni culturali di interesse religioso si presenta come un'importante novità, che si sostituisce all'impegno unilaterale previsto nell'art. 8 della legge 1089 del 1939, secondo il quale "il Ministero per l'educazione nazionale di fronte a cose appartenenti alle Autorità ecclesiastiche, avrebbe dovuto procedere in accordo con l'Autorità ecclesiastica al fine di garantire la tutela delle esigenze di culto[2]".

La necessità dell'accordo con l'Autorità ecclesiastica era limitato esclusivamente ai beni destinati al culto, che fossero o meno di proprietà ecclesiastica, per cui quelli non adibiti a questo uso restavano assoggettati alla disciplina comune e, come la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire, "l'articolo 8 si fondava sull'esigenza di evitare che l'esercizio meramente unilaterale dei poteri spettanti all'Autorità governativa potesse impedire, intralciare o comunque interferire sull'esercizio del culto e sulle attività degli enti ecclesiastici[3]"

L'impegno bilaterale tra Stato e Chiesa per ridefinire i confini entro i quali operare la tutela del patrimonio artistico e storico, scaturisce dalla comune consapevolezza che la tutela, la valorizzazione e la promozione dei beni di interesse religioso, non possa raggiungere risultati positivi se la strada seguita è quella della guerra di posizioni, mentre la logica della collaborazione porta, sicuramente, al raggiungimento di obiettivi più efficienti.

[2] E. CAMASSA AUREA, *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2003.
[3] Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 1950, n. 73, in *Riv. Amm.*, 1950, p. 652 e ss.

Applicare in pratica il sistema della cooperazione non è semplice, ma ci sono concrete dimostrazioni che può funzionare.

Lo comprova il sistema dei musei vicariali d'arte sacra che la Soprintendenza di Firenze ha approntato sul suo territorio (Impruneta, San Casciano, San Martino a Gangalandi, Empoli, Tavernelle Val di Pesa) per raccogliere le opere d'arte non più conservabili nei luoghi di origine e che si reggono su convenzioni di volta in volta stipulate tra Autorità ecclesiastiche e amministrazioni civiche.

In sostanza la Soprintendenza cura la parte scientifica, la Chiesa mantiene l'uso e la proprietà dei suoi beni perché questi musei le sono formalmente affidati, i Comuni coprono i costi di gestione, di custodia, di manutenzione e fruizione.

Si tratta pertanto di un esempio collaborativo funzionante, perché ai contrapposti interessi di tutela e di conservazione del connotato religioso, fa da ponte l'interesse comune a Stato e Chiesa di salvaguardia di uno stesso patrimonio.

Come sostenuto da autorevole dottrina[4], alla luce di una tale prospettiva non è pensabile interpretare l'articolo 12 del concordato come *vulnus* dell'articolo 9 della Costituzione, perché limitativo in qualche misura della esclusiva potestà tutelare dello Stato, piuttosto è corretto individuarlo come uno strumento di quella

[4] G. PASTORI, *L'articolo 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano*, in GIORGIO FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 29 e ss. L'autore sostiene che: "L'articolo 12 contempla un impegno alla collaborazione che presuppone un'azione reciprocamente coordinata, ma che non altera l'ordine delle competenze di ciascuna Parte (come si ricava dall'inciso: "nel rispettivo ordine") e che presuppone anzi il rispetto di esse e dei relativi ordinamenti. Potrebbe dirsi che così formulato l'articolo 12 costituisca uno sviluppo e un prolungamento di tale principio costituzionale"; N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in FI 1987, V, p. 23 e ss.: "In questo contesto la concertazione è funzionale agli interessi non solo della Chiesa cattolica (o, in generale, delle formazioni sociali ammesse alla negoziazione) ma anche allo Stato che, cooptando i gruppi più potenti nel processo decisionale, da un lato concede loro un riconoscimento istituzionale e il monopolio della rappresentanza di determinati interessi e dall'altro ottiene preventivamente il loro consenso alle scelte operate, riducendo al massimo la conflittualità"; C. CARDIA, *Ruolo e prospettive della legislazione contrattata nei rapporti tra Stato e Chiese*, in A.A.V.V., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico, Atti al convegno di Sorrento 27-29 aprile 1989*, Salerno, Edisud, p. 184 e ss.: "Il metodo pattizio ha superato i confini tradizionali ed è divenuto strumento ordinario di regolazione dei rapporti fra confessioni religiose e realtà istituzionali, provocando con ciò un'estensione delle materie pattizie, ad esempio in materia di assistenza spirituale, di relazioni finanziarie, di istituzioni scolastiche confessionali, nonché di beni culturali".

tutela necessaria e indispensabile di un patrimonio "comune", che può essere attuata solo attraverso una corretta collaborazione tra Stato e Chiesa.

Semmai il metodo pattizio, al quale sempre più si fa ricorso per regolare i rapporti fra confessioni religiose e realtà istituzionali, potrebbe rappresentare una limitazione per l'Autorità ecclesiastica proprietaria e gestore della maggior parte dei beni culturali della nazione.

Per affrontare l'analisi dei beni culturali di interesse in un'ottica partecipata tra Stato e Confessioni religiose, pare opportuno ricostruire il sistema delle fonti, sia unilaterali statali sia pattizie che a questi si applicano.

Forse il criterio puramente cronologico sarebbe apparso più semplice, ma sicuramente risponde a maggiore completezza un esame che prenda l'avvio dall'ordinamento normativo statale sui beni culturali, tenuto conto dei numerosi cambiamenti avvenuti a livello costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 e a livello normativo statuale con l'approvazione nel 2004 del Codice Urbani; per poi passare alla valutazione della normativa canonica sul patrimonio culturale religioso, considerando quella più specificatamente pattizia, che rappresenta il vero elemento caratterizzante delle relazioni tra Stato e confessioni religiose e la nervatura portante della legislatura dei beni culturali di interesse religioso, finendo con l'esaminare la regolamentazione oltre i confini nazionali.

CAPITOLO PRIMO

LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA ITALIANA DEI BENI CULTURALI

1. Evoluzione del quadro normativo

La produzione normativa dedicata ai beni culturali nell'ordinamento italiano, soprattutto negli ultimi anni, è stata alquanto copiosa, al punto che il quadro attuale risulta piuttosto complesso e non sempre di facile lettura.

La prima legge in Italia ad occuparsi della tutela del patrimonio storico ed artistico è stata la legge 12 luglio 1902, n. 185 la quale ha avuto il merito di recepire, per la prima volta, l'esigenza di una tutela pubblicistica di tale patrimonio e il demerito di non considerare in assoluto le implicazioni derivanti dalla connessione di alcuni beni culturali con gli interessi religiosi.

Con essa i beni appartenenti alle fabbricerie, alle confraternite e agli enti ecclesiastici, aventi interesse artistico e storico, venivano sottoposti alla disciplina statale, nel senso che per essi era stabilito un vincolo di inalienabilità, ma non in assoluto, visto che il Ministero poteva autorizzare la vendita o la permuta delle collezioni, purché fossero eseguite per far ottenere un vantaggio allo Stato.

In seguito è stata emanata la legge 20 giugno 1909, n. 364, con il preciso tentativo di limitare le lacune della precedente, infatti in essa venivano presi in considerazione i beni culturali, ma solo sotto il profilo dell'accessibilità al pubblico.

L'articolo 28 stabiliva che "nelle chiese, loro dipendenze ed altri edifici sacri, le cose d'arte e di antichità devono essere liberamente visibili a tutti in ore a ciò determinate".

Con l'avvento del fascismo era sorta anche la necessità di dare una diversa impostazione ai rapporti con la Chiesa cattolica, alterati dalla c.d. "questione

romana", apertasi nel 1870 con l'annessione di Roma al Regno d'Italia e non totalmente risolta con la legge sulle Guarentigie del 1871.

Proprio tale problematica ha indotto alla sottoscrizione tra Stato e Chiesa dei Patti Lateranensi[5] l'11 febbraio 1929; così con il Trattato si costituiva la Città del Vaticano e con il Concordato si disciplinavano i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, in relazione alle materie di interesse comune, definite *res mixtae*.

Con l'articolo 3 del Trattato "l'Italia riconosceva alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano", con l'articolo 4 si escludeva ogni possibile ingerenza da parte statale, con gli articoli 13, 14, 15, 16, i beni e gli edifici riservati alla piena proprietà della Santa Sede venivano assoggettati ad un regime speciale.

Ciò consentiva alla Santa Sede di poter disporre di essi senza necessità di autorizzazioni governative, provinciali o comunali italiane, ma non escludeva l'impegno della stessa a consentire, agli studiosi e al pubblico, la visione dei "tesori d'arte esistenti nella Città del Vaticano".

I rimanenti beni culturali che restavano fuori dallo Stato del Vaticano venivano, invece, sottoposti alle norme nazionali di tutela del patrimonio storico e artistico.

Come già anticipato, nel Concordato del 1929, non vi era traccia di norme dirette alla tutela del patrimonio artistico religioso, con l'unica eccezione dell'articolo 33, che riservava alla Santa Sede la disponibilità delle catacombe esistenti sul suolo italiano, attribuendo ad Essa l'onere di custodirle, mantenerle e conservarle, con la precisazione che tutti gli scavi effettuatati dall'Autorità ecclesiastica, dovessero comunque essere svolti nel rispetto delle leggi statali.

In realtà il mancato inserimento nel Concordato di una disciplina diretta ai beni culturali non è stata una dimenticanza, ma una precisa richiesta avanzata da Mussolini e Rocco nella seduta del 20 gennaio 1929, a cui ha fatto seguito una circolare del Ministero della Giustizia del 31 marzo 1931, nella quale si precisava

[5] A. TALAMANCA, *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale* , in *DE*, I, 1985, 7 e ss.

che i beni culturali degli enti ecclesiastici restavano regolati dalla legge n. 364 del 1909[6].

Con l'emanazione della legge n. 1089 del 1939, contenente le norme in materia di "Tutela delle cose d'interesse artistico e storico", la regolazione dei beni culturali sostanzialmente restava immutata.

Con essa il legislatore non ha fatto alcun passo in avanti, preoccupandosi sempre dell'aspetto connesso alla conservazione e alla protezione dei beni e imponendo una serie di vincoli sull'utilizzo e sulla commerciabilità da parte dei proprietari.

I beni culturali di interesse religioso continuano ad essere assoggettati alla legge statale, nonostante l'inserimento di una norma che li prende in considerazione direttamente, l'articolo 8, nel quale è disposto che, "quando si tratti di cose appartenenti ad enti ecclesiastici il Ministro per l'Educazione nazionale debba procedere, per quanto riguarda le esigenze di culto, d'accordo con l'Autorità ecclesiastica".

Su tale aspetto ha avuto modo di pronunciarsi la giurisprudenza[7], chiarendo che l'articolo 8 è fondato sulla "esigenza di evitare che l'esercizio meramente unilaterale dei poteri spettanti, a norma della legge 1089, all'Autorità governativa, possa impedire, intralciare o comunque interferire l'esercizio del culto e l'attività degli enti ecclesiastici".

Su cosa possa intendersi per esigenze di culto la dottrina ha avuto molto da discutere, perché pur volendo identificare il culto in "quell'insieme di manifestazioni esteriori di carattere pubblico o privato che costituiscono l'espressione di una fede religiosa", non sempre è facile comprendere quando un comportamento o un atto sia connesso al fenomeno religioso, competenza che, comunque, resta della confessione religiosa e lo Stato non può che accordarsi sui modi di soddisfare tali esigenze, ma non sulla loro individuazione[8].

---

[6] F. PACELLI, *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendici di documenti*, (a cura di) M. MACCARRONE, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1959, p. 168 e ss.

[7] Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 1950, n. 73, in *Riv. Amm.*, 1950, cit. p. 652.

[8] E. CAMASSA AUREA, *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 66 e ss.; T. MAURO, *La gestione dei beni ecclesiastici di interesse culturale*, in A.A.V.V., (a cura di) V. TOZZI, *Beni culturali e interessi religiosi*,

Delle norme contenute nella legge 1089 del 1939 che non sono esplicitamente riferite ai beni culturali di interesse religioso, vanno ricordati: l'articolo 4, nel quale è imposto l'obbligo anche agli enti ecclesiastici di presentare l'elenco descrittivo delle cose storiche ed artistiche; l'articolo 11, che sancisce il divieto di demolire, modificare, restaurare le cose storiche e artistiche senza l'autorizzazione ministeriale e l'articolo 26, che obbliga ad alienare solo previa autorizzazione del Ministero.

Gli stessi limiti di alienazione e fruizione sono disposti dalla legge 1089 per i beni culturali di interesse religioso di proprietà di soggetti privati, onde evitare che un uso inadeguato ne intacchi il valore del bene.

Con il R.D. del 16 marzo 1942 n. 262, entrava in vigore l'attuale codice civile che, all'articolo 822, prevede l'inserimento dei beni riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico, delle raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche di appartenenza dello Stato, tra i beni demaniali, creando, in tal modo, il demanio storico artistico.

Gli articoli 823 c.c. e 824 c.c. hanno esteso il criterio ai beni della stessa specie appartenenti a province e comuni, mentre l'unica norma ad occuparsi, seppur indirettamente, del patrimonio storico e artistico d'interesse religioso era ed è l'articolo 831 c.c.

In esso il legislatore ha stabilito che "i beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del codice, se non diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano. Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartenenti a privati, non possano essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità alle leggi che li riguardano".

Per sequenza cronologica va detto che il legislatore ha voluto ritagliare un posto ai beni culturali anche nella normativa costituzionale, l'argomento sarà meglio approfondito nel successivo paragrafo.

Napoli, Jovene, 1989, precisa che "nel linguaggio giuridico dell'epoca a cui risale la legge, l'espressione "culto" poteva essere intesa anche in senso più ampio, sì da comprendervi qualsiasi atto connesso al fenomeno religioso, anche se non esclusivamente culturale".

L'entrata in vigore nel 1948 della Costituzione ha, infatti, stabilito che la "Repubblica si assume l'impegno di promuovere lo sviluppo della cultura, la ricerca scientifica e tecnica e di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione".

La necessità di riconsiderare a livello normativo la disciplina dei beni culturali era ormai da tempo evidente e l'entrata in vigore del D.lgs. del 22 gennaio 2004 n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio", c.d. Codice Urbani, ha costituito l'approdo necessario di un passaggio caratterizzato da riordini e revisioni, che aveva preso l'avvio già nel 1964 con la costituzione della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, meglio conosciuta come Commissione Franceschini[9], la quale aveva considerato in un apposito capo, il tema dei beni culturali di interesse religioso.

Nel Codice Urbani la classica attività di tutela dei beni culturali viene affiancata alle attività di valorizzazione e di fruizione; il concetto di patrimonio culturale viene ridefinito con l'inclusione in esso dei beni paesaggistici; viene esplicato il concetto di sussidiarietà orizzontale, nel quale i privati svolgono un ruolo importante e viene introdotto l'art. 9 (già anticipato dall'art. 19 del T.U. del 1999[10]), dedicato ai beni culturali di interesse religioso.

Fino a quel momento la normativa di settore, anche in ragione delle pronunce giurisprudenziali, aveva raggiunto una complessità[11] tale da creare la necessità di un riordino, tentato nel 1998 con il D.lgs. n. 112, nel quale venivano disciplinate le funzioni amministrative relative ai "Beni e alle attività culturali[12]"(in attuazione di quanto disposto dalla legge 15 marzo 1997 n. 59).

---

[9] Il lavoro svolto dalla Commissione è contenuto nei tre volumi, *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, Colombo, 1967. Nel secondo volume la Commissione si è interessata dei beni culturali di interesse religioso, dedicando ad essi un capo relativo ai *Problemi dell'Arte Sacra*, p. 629 e ss.

[10] A.G. CHIZZONITI, *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiastico, Una prima lettura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, p. 451 e ss.

[11] È sufficiente guardare G.N. CARUGNO, W. MAZZITTI, C. ZUCCHETTI, *Codice dei beni culturali annotato con la giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 1994.

[12] M. CAMMELLI, *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, 1, 1998, in *www.aedon.mulino.it*; M. MESCHINO, *Beni e attività culturali nel D.lgs. 112/1998, una proposta di lettura*, in *Aedon*, 1, 1998, *www.aedon.mulino.it*.

Successivamente con il D.lgs. del 29 ottobre 1999 n. 490[13] (T.U. del 1999) il legislatore riproponeva una sistemazione organica delle disposizioni normative stratificatesi nel tempo e all'art. 2[14] anticipava il cambio dell'espressione, "cose di interesse artistico e storico", con il termine più appropriato di "beni culturali", adottato poi definitivamente nel Codice Urbani.

In realtà a tal proposito è opportuno precisare che la prima motivazione per l'inserimento nel nostro ordinamento della locuzione "beni culturali", è da ravvisarsi nella ratifica di strumenti internazionali[15], nei quali la nozione di "cose di interesse artistico e storico", presente nelle leggi italiane regolatrici della materia[16], era già stata sostituita da quella, appunto, di "beni culturali".

La successiva legge costituzionale n. 3 del 2001[17], in continuità con l'*iter* in corso, ha introdotto significative novità, dando spazio al principio di sussidiarietà e al tempo stesso procedendo alla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, comprese quelle sui beni culturali.

2. *I beni culturali: articolo 9 della Costituzione e legge costituzionale n. 3 del 2001*

L'articolo 9 della Costituzione ha catalizzato l'attenzione di molta parte della dottrina, motivo per cui in questa sede è necessario sintetizzare alcuni aspetti che si riflettono sull'interpretazione dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984.

L'attribuzione alla Repubblica dei compiti di tutela della cultura ha diviso la dottrina tra quanti hanno sostenuto che in questo caso lo Stato a cui si fa

[13] M. CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali:commento al Testo Unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490*, Bologna, Il Mulino, 2000; A. MANSI, *Il nuovo testo unico per i beni culturali e ambientali*, Padova, Cedam, 2000.
[14] M.P. CHITI, *La nuova nozione di beni culturali nel D.lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1, 1998, *www.aedon.mulino.it*.
[15] Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.
[16] Il riferimento è alla legge n. 1089 del 1939, nella quale si parla di "cose, mobili e immobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico" e alla legge n. 1497 del 1939 che disciplina la categoria delle "bellezze naturali".
[17] N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, Giappichelli, 2002.

riferimento è lo Stato-ordinamento e quanti hanno preferito considerare un rimando allo Stato-persona[18], anche se ormai la questione è definitivamente risolta dalla riforma del 2001.

Dalla prima interpretazione deriva la logica conseguenza che l'ordinamento non comprenda solo lo Stato ma anche le Regioni, le Province e i Comuni, tutti soggetti che operano per il perseguimento di obiettivi comuni.

Al contrario, interpretare lo Stato come persona, comporta la conseguenza di ritenere esistente in capo ad esso una riserva esclusiva in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione, con l'esclusione, quindi, di ogni possibile ingerenza da parte di altri soggetti, nella responsabilità e nella gestione.

Dalla lettura dell'articolo 9 si comprende come il legislatore costituzionale abbia voluto distinguere tra un soggetto attivo, la Repubblica e uno passivo, la Nazione, ossia tra lo Stato comunità che tutela il patrimonio culturale e artistico e la comunità umana che diviene destinataria di tale tutela, in quanto espressione della stessa identità culturale del patrimonio tutelato.

Di questa identità culturale fanno parte anche le istituzioni religiose che, in questo ambito, mirano alle stesse finalità dello Stato che dovrà, pertanto, essere rispettoso delle diverse identità di cui i beni culturali di interesse religioso sono espressione.

Da un confronto tra l'articolo 9 della Costituzione e gli articoli 117, 118 e 116 3° comma, la prima novità, almeno in termini linguistici, che appare evidente è relativa al termine "beni culturali" a cui fa ricorso il legislatore del 2001 e il permanere, nel 2° comma dell'articolo 9, della locuzione "Patrimonio storico e artistico della Nazione", scelta fatta dal Costituente del 1948.

Quella che in prima battuta appare una discrasia tra i termini, in realtà non lo è, o per meglio dire, non pare opportuno considerarla tale, perché ciò creerebbe ripercussioni su un piano operativo concreto.

---

[18] Intendono la Repubblica come sinonimo di Stato-persona, M. CANTUCCI; voce *Beni culturali e ambientali*, in *Nov.mo Dig. It. App*., Torino, Utet, 1980, p. 726 e ss; S. MASTROPASQUA, voce *Tutela del patrimonio storico, archeologico e artistico*, in *Nov.mo Dig. It*., App., Torino, Utet, 1987, p. 943 e ss.; L. GUERZONI, *Gli accordi del 1984 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del concordato "nuovo" alla realtà del nuovo concordato*, in A.A.V.V., *Studi in onore di L. Spinelli*, vol. II, Modena, Mucchi, 1989, p. 751 e ss.

È necessario, infatti, interpretare l'articolo 9 della Costituzione alla luce delle riforme del 2001 per comprendere che non c'è contrasto, ma non solo, perché volgendo l'attenzione su altre disposizioni legislative, la soluzione pare sempre essere nel senso di una sostanziale omogeneità delle espressioni.

L'articolo 1, 3° comma, lett. *d*) della legge n. 59 del 1997, infatti, nell'individuare i limiti di delega alle regioni e agli enti locali, utilizzava l'inciso "tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico", deducendo da ciò, una distinzione tra "beni culturali" e "patrimonio storico artistico" e ipotizzando un rapporto tra *genus* e *species*, derivante dal disposto dell'articolo 9, 2° comma della Costituzione[19].

Un'altra innovazione introdotta dalla riforma del 2001 riguarda l'inserimento del termine "valorizzazione", che va ad affiancare quello di "tutela".

Questa aggiunta costituisce una giuntura tra quanto previsto dal comma 1°, "promozione dello sviluppo della cultura" e dal comma 2°, "tutela del patrimonio storico e artistico" dello stesso articolo 9 della Costituzione e i novellati articoli 116, 117 e 118 della Costituzione.

La generica affermazione di "promozione della cultura" si potenzia attraverso la fruizione pubblica del patrimonio culturale.

In tal modo l'articolo 9 della Costituzione si concretizza e rende più esplicita la sua connessione con altre norme costituzionali, quali l'articolo 33 sulla "libertà di insegnamento di arte e scienza" e l'articolo 7 sui "rapporti tra Stato e Chiesa".

La definizione data dall'articolo 9 della Costituzione appare quindi, sempre attuale, presentandosi come "una di quelle norme che hanno la stessa funzione dei motti araldici: spiegare in sintesi le caratteristiche del cavaliere che sta dietro (o dentro) l'armi; i valori ai quali si proclama fedele e che, conseguentemente, guideranno il suo agire[20]".

---

[19] N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2001, cit. p. 77 "la questione giuridica di una diversa ampiezza delle due nozioni in analisi non può concretamente porsi".

[20] F. MERUSI, *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 della Costituzione*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 21 e ss.

3. *Gli articoli 117 e 118 della Costituzione e la ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni*

Il Costituente del 1948, con l'articolo 117, affidava allo Stato una competenza legislativa omnicomprensiva e alle Regioni ordinarie una capacità ripartita e concorrente nella specifica materia dei musei e delle biblioteche, da esercitarsi entro i limiti stabiliti da leggi quadro statali.

Con l'articolo 118 attribuiva inoltre, a tali enti, l'esercizio delle funzioni amministrative sulle medesime materie, senza tuttavia conferire una specifica competenza in tema di beni culturali.

Con la prima attuazione nel 1972 dell'ordinamento regionale, è iniziato il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica, di musei e biblioteche degli enti locali e del relativo personale e corrispondenti uffici, ma le funzioni relative agli altri beni culturali venivano mantenute in capo all'amministrazione statale.

Nel frattempo, con la legge 29 gennaio 1975 n. 5, veniva istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali. Tale legge, però, non disciplinava la problematica attinente al riparto di competenze sui beni culturali tra lo Stato e le Regioni.

La successiva attuazione della delega, con il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, non ha migliorato la situazione, anzi ha creato diverse perplessità, derivanti dalla previsione che "Le funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali in ordine alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio storico (…) saranno stabilite con la legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979".

L'inerzia del legislatore sull'emanazione di questa legge ha permesso alle Regioni di inserire nei propri statuti forme differenziate di intervento, cercando di allargare il campo di azione sulla tutela e sulla valorizzazione dei beni culturali siti in loco, in modo da promuovere la cultura della comunità locale[21],

[21] L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 1992, p. 45 e ss., sostiene che "le norme di indirizzo contenute negli Statuti possano consentire un illegittimo ampliamento dell'autonomia

riconoscendosi competenze più ampie di quelle risultanti da un'interpretazione letterale dell'articolo 9 della Costituzione.

Naturalmente questa situazione aveva portato al mantenimento in vigore di alcune norme, come la legge 1089 del 1939, frutto di un sistema che considerava il patrimonio artistico avente funzione di unificare la Nazione e che, perciò, tendeva a considerare come unica forma di tutela dei beni culturali, quella centralizzata.

Le Regioni hanno rivendicato sempre più spazi di autonomia e i risultati, anche se non hanno portato ad un coinvolgimento diretto, sono comunque stati di maggior apertura per un loro intervento.

Va ricordato, infatti che in Commissione Bilancio del Senato, era stato introdotto un emendamento che proponeva una sorta di federalismo dei beni culturali, la Commissione aveva infatti approvato la proposta di decentrare la maggior parte dei poteri amministrativi dallo Stato alle Regioni.

Ogni Regione avrebbe avuto il compito di gestire, tutelare e valorizzare il proprio patrimonio storico e artistico, rendendolo produttivo, mentre il ruolo di indirizzo politico e scientifico sarebbe rimasto di competenza centrale.

L'obiettivo era senz'altro quello di garantire alle Regioni la conservazione sul territorio del ricavato derivante dallo sfruttamento dei beni culturali.

A tale decentramento amministrativo si opponevano il FAI, l'allora Ministro e l'Associazione nazionale dei tecnici dei beni culturali, mentre esperti di economia e d'arte vedevano positivamente la possibilità di sfruttamento economico dei beni culturali, ritenendo che il percorso di regionalizzazione avrebbe consentito il raggiungimento di risultati più efficienti.

I dati pratici dell'epoca non lasciavano immaginare che un federalismo dei beni culturali fosse applicale con esiti positivi anche sul versante della loro

---

regionale, condizionando l'azione degli organi di livello locale, in contrasto con il testo costituzionale"; G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le regioni*, 1987, p. 53 e ss.; G. MORBIDELLI, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, p. 842 e ss.; S. AMOROSINO, *Riflessioni sul futuribile ministero per le attività ed i beni culturali e sul riparto di funzioni tra Stato Regioni ed enti locali*, in *Gazzetta ambiente* 1997, 4, p. 7 e ss.; M. CAMMELLI, *Riordino dei beni culturali in un prospettiva di forte decentramento istituzionale*, in *Le regioni*, 1996, p. 619 e ss.

conservazione, in quanto le Regioni si mostravano poco attente ai beni culturali, per cui l'articolo 19 della Finanziaria del 1995 è stato eliminato, togliendo la materia dei beni culturali fra quelle decentrate.

Comunque, sul piano dottrinale, si affermava un orientamento volto a ripartire le competenze distinguendo tra la tutela-conservazione, che doveva essere riservata allo Stato e la tutela-fruizione, che poteva invece essere attribuita alle Regioni.

Sempre in dottrina si andavano affermando altri criteri, tra cui quello che vedeva ripartite le competenze fra interesse nazionale, spettante allo Stato ed interesse locale, spettante alle Regioni e un altro che basava tale distinzione sull'appartenenza dei beni[22].

La Corte Costituzionale si è più volte pronunciata supportando il mantenimento di un sistema centralista e con la sentenza 10 giugno 1993 n. 227[23] ha confermato esplicitamente tale orientamento attribuendo allo Stato la scelta circa l'opportunità e i metodi di restauro e alle Regioni i compiti di conservazione e manutenzione.

Stabilire quando e se le competenze possano essere trasferite alle Regioni è sicuramente una questione essenziale, ma ancora più interessante appare la valutazione di tale quesito se connesso alla circostanza che il bene culturale abbia interesse religioso. Infatti, tale caratteristica potrebbe essere un impedimento al decentramento, perché i rapporti tra lo Stato e la Chiesa sono tradizionalmente riservati allo Stato-persona e non allo Stato-ordinamento.

Il problema, esistente fino a che era in vigore il Concordato del 1929, è stato per gran parte risolto con la sottoscrizione dell'Accordo di revisione del

[22] G. PASTORI, *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le regioni*, 1981, p. 324 e ss. L'Autore occupandosi dei criteri di distribuzione delle funzioni afferma la inutilità dei criteri fondati sulla distinzione tra interesse nazionale ed interesse locale, o sul diverso regime di appartenenza del bene e propone invece un criterio di articolazione per ruoli funzionali basato sulla distinzione delle diverse funzioni tra enti territoriali nell'ambito di una struttura unitaria. Per C. D'ORTA, voce *Cultura*, in *Annuario autonomie locali*, 1991, p. 189 e ss., più esatta appare la distinzione tra il profilo della tutela-conservazione da riservare allo Stato e quello della tutela-promozione, da aprire anche all'intervento regionale.

[23] Il caso trattato nella sentenza del 1993 riguardava il restauro del piviale di un monastero, in deposito presso il Museo di Santa Maria di Castello di Genova, che la Regione Liguria aveva deciso di restaurare a sue spese. La Soprintendenza aveva, però, chiesto ed ottenuto la sospensione del restauro perché mancava l'autorizzazione ministeriale.

1984. Con esso, infatti, in particolare con l'articolo 12, viene esplicitamente sancito un nuovo modo di procedere, basato sulla collaborazione tra le competenti Autorità civili e quelle ecclesiastiche, le quali usano la consultazione come strumento per disciplinare alcune materie che nell'Accordo sono solo previste a grandi linee.

4. Le funzioni legislative nel "nuovo" articolo 117 della Costituzione

Con la riforma costituzionale del 2001 si assiste ad un ribaltamento del precedente sistema di ripartizione Stato Regioni.

Queste ultime acquistano pari dignità legislativa rispetto allo Stato (art. 117 1° comma) e una competenza generale, mentre allo Stato spetta una potestà legislativa esclusiva sulle materie indicate dal 2° comma dell'articolo 117, nonché una competenza concorrente sulle materie elencate nel 3° comma dell'articolo 117.

In tema di beni culturali si riscontra una peculiarità inserita nel disposto dell'articolo 116, 3° comma, nel quale è prevista la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario una certa autonomia, non solo nell'ambito delle materie del 3° comma dell'articolo 117, nelle quali rientra la valorizzazione dei beni culturali, ma anche nell'ambito di quelle indicate nel 2° comma lettera *s*) del medesimo articolo, rientranti nella legislazione esclusiva dello Stato.

Se si aggiunge il riconoscimento della possibilità di delegare alla Regioni la potestà regolamentare per l'adozione della normativa secondaria di attuazione e applicazione, ne deriva che la riforma del 2001 ha sostituito all'assetto organico e gerarchico uno diverso "a rete[24]", in cui gli enti territoriali si influenzano e allo stesso tempo mantengono una loro precisa autonomia.

La ripartizione delle competenze statali e regionali effettuata dal legislatore del 2001 è avvenuta in senso, per così dire, orizzontale, tra tipologie di attività di

[24] G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti, Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 324 e ss.

intervento, divise in tutela, riservata allo Stato (art. 117, 2° comma lett. *s*) e valorizzazione, (sempre nell'ambito dei beni culturali e ambientali art. 117, 3° comma), attribuita in concorrenza alle Regioni.

In un momento successivo, con l'emanazione del Codice Urbani[25], si è proceduto a dare una definizione più specifica della tutela, all'articolo 3 e della valorizzazione all'articolo 6.

Allo Stato è rimasta anche la piena competenza in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso, desumibile dal fatto che l'articolo 12 dell'Accordo di modifica concordataria sottoscritto tra Italia e Santa Sede, non ha individuato una nuova categoria di beni, creando solo la possibilità, laddove si operi su beni di interesse religioso, di affiancare regole integrative alla normativa unilaterale dello Stato[26].

È corretto, perciò, ritenere che le Regioni, nella sfera delle proprie competenze e capacità legislative connesse all'attività di valorizzazione nell'ambito dei beni culturali di interesse religioso, operino in forma costituzionalmente corretta.

Non sembra quindi opportuno considerare l'articolo 117 2° comma lettera *c*), nel quale sono riservati allo Stato i "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose", come una forma di esclusione delle competenze regionali sugli interventi diretti ai beni culturali di interesse religioso.

---

[25] Prima dell'entrata in vigore del Codice Urbani le definizioni di "tutela" e "valorizzazione" potevano essere desunte dall'articolo 148 del D.lgs. 112 del 1998 che definiva alla lettera *c*) come "tutela" ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali e alla lettera *e*) come "valorizzazione" ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione; affiancando ad esse anche la gestione, ovvero ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle attività di tutela e di valorizzazione; su queste definizioni S. CASSESE, *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, p. 674 e ss.

[26] G. PASTORI, *L'art. 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 31 e ss.; C. CARDIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, cit. p. 55 e ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 19*, in M. CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, p. 83 e ss.; A ROCCELLA, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 203 e ss.; in senso contrario F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2003, p. 367 e ss.

Nel senso che la collaborazione può avvenire nel pieno rispetto delle competenze sia statali che regionali, ma deve sempre e comunque essere attuata nel rispetto dei principi di autonomia e libertà religiosa affermati dalla Costituzione (articoli 7, 1° comma, 8, 2° comma e 19[27]), ciò vale a dire che la tutela e la valorizzazione dei beni culturali sui quali persiste un interesse religioso, deve realizzarsi garantendo il vincolo di destinazione del bene, ossia le finalità a cui è preposto.

5. *Le funzioni amministrative in materia di beni culturali nell'articolo 118 della Costituzione*

Alle trasformazioni introdotte con l'articolo 117 della Costituzione hanno fatto seguito le altre previste con il successivo articolo 118, nel quale sono state riformulate le funzioni amministrative[28].

In sostanza la riforma fa venir meno quel parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative che costituiva la struttura portante dell'originario 118, consentendo al progetto di riforma in senso federale inerente proprio alla distribuzione delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, c.d. " a Costituzione invariata[29]", di giungere al termine di un percorso iniziato nella seconda metà degli anni Novanta.

Con il nuovo articolo 118, 2° comma, la precedente concezione basata sull'automatismo circa l'attribuzione delle funzioni amministrative viene meno e ad esso si sostituisce la diversa procedura basata sulla titolarità delle competenze

[27] P. CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose. Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quad. dir. pol .eccl.*, 1, 2003, p. 13 e ss.

[28] A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1305 e ss.

[29] G. SORICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 6, 2000, p. 1029 e ss.

amministrative in capo a Comuni, Province e Città Metropolitane o il conferimento da parte di Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze.

La base su cui fondare l'azione amministrativa diventa la sussidiarietà[30], intesa sia in senso verticale, quando riguarda il riparto di attribuzioni tra le articolazioni istituzionali dell'ordinamento, sia in senso orizzontale, quando ad essere coinvolti sono i cittadini, singoli o associati, impegnati per consentire lo sviluppo di attività di interesse generale.

Se il principio di sussidiarietà viene visto in riferimento ai beni culturali di interesse religioso non si può fare a meno di notare che i suoi contenuti hanno origine canonica[31].

Infatti la collaborazione tra Santa Sede e Repubblica, al fine di tutelare il patrimonio storico artistico, è stata sancita proprio nell'articolo 12 dell'Accordo di Villa Madama del 1984.

Nel nuovo quadro giuridico che si è delineato con la riforma costituzionale del 2001, si nota che la distribuzione delle competenze amministrative non si basa solo e soltanto sul principio di sussidiarietà, ma l'articolo 118 affianca ad esso altri due criteri già presenti nella legge 59 del 1997[32]: i principi di differenziazione e di adeguatezza.

---

[30] F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento giuridico italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Juris*, 1999, p. 380 e ss.; N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, cit., p. 16 e ss. Le due accezioni del principio di sussidiarietà compaiono già nell'art. 4, comma 3, lett. *a*), della legge 15 marzo 1997, n. 59, come principi per la delega legislativa per il conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali. La disposizione citata prevedeva: "il principio di sussidiarietà con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

[31] G. FELICIANI, *Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, vol. 7, 1994, p. 19 e ss., ID., *Principio di sussidiarietà e organizzazioni non profit nella dottrina sociale della Chiesa*, in G. VITTADINI (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, Etaslibri, 1997, p. 47 e ss.

[32] L'articolo 4 , 2° comma della legge 59 del 1997, alle lettere *g*) ed *h*), determinava il significato dei principi di differenziazione e adeguatezza, identificando il principio di differenziazione "nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi", quello di adeguatezza "in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associativa con altri enti, l'esercizio delle funzioni"

La sussidiarietà verticale[33] opera nel senso di individuare il soggetto istituzionale maggiormente decentrato al quale assegnare le funzioni amministrative, ma qualora sorga l'esigenza di salvaguardare l'esercizio unitario di tali funzioni, le stesse possono essere spostate verso l'alto.

Lo Stato, in tema di beni culturali, individua i soggetti titolari delle funzioni amministrative relative alla tutela e detta i principi fondamentali entro i quali le Regioni possono esercitare la competenza concorrente relativa alla valorizzazione, ma la peculiarità e complessità della materia ha fatto sì che il legislatore inserisse al 3° comma dell'articolo 118, la possibilità di operare la tutela dei beni culturali attraverso la sottoscrizione di intese e accordi.

Di contro, il Codice Urbani all'articolo 4 ha devoluto le funzioni amministrative di tutela al Ministero per i beni e le attività culturali, che può esercitarle direttamente o può conferirle alle Regioni attraverso "forme di intesa e coordinamento", come indicato nel successivo articolo 5, commi 3° e 4°, sulla base dei principi di adeguatezza e differenziazione.

Dalla tutela statale restano escluse le operazioni che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, documenti, incunaboli, raccolte librare, libri, stampe e incisioni non appartenenti allo Stato, ed esercitate dalle Regioni, ai sensi dell'articolo 5, 2° comma[34].

La novità di maggiore interesse è rappresentata dall'inserimento nell'articolo 118, 4° comma del principio di sussidiarietà orizzontale, anche se la formulazione risulta essere alquanto generica.

Il vantaggio generato da tale cambiamento consente di operare sotto una copertura costituzionale tutte le collaborazioni realizzate tra il livello centrale e quello periferico, alle quali già l'Accordo di Villa Madama, nell'articolo 12, 2° comma, aveva dato spazio di "poter concordare opportune disposizioni per la

[33] L'articolo 118, 1° comma, stabilisce che le competenze amministrative "sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza."

[34] G. PASTORI, *Articolo 4. Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit, p. 79 e ss.; *Art. 5. Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, p. 83 ss., Bologna, Il Mulino, 2004.

salvaguardia, la valorizzazione ed il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche".

In realtà l'obiettivo esplicito dell'articolo 12, di "armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso", celava quello implicito di "collaborare per garantire una tutela adeguata del patrimonio storico artistico[35]".

6. Il patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il Codice Urbani del 2004 è stato introdotto nell'ordinamento italiano a poca distanza dall'entrata in vigore del D.lgs. 490 del 1999, con il quale era stato approvato il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali e nel quale venivano riunite e coordinate "tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali ed ambientali[36]".

Motivo che ha spinto il legislatore all'emanazione di un codice è senza dubbio il tentativo di creare una disciplina dei beni culturali e ambientali in linea con le novità introdotte dalla riforma del Titolo V.

Il nuovo Codice, modificato dai decreti n. 156 e n. 157 del 2006 e dai successivi del 2008, n. 62 e n. 63, è suddiviso in cinque Parti, la prima delle quali propone le definizioni generali di patrimonio culturale, tutela e valorizzazione e individua le funzioni dello Stato e degli enti locali e si chiude con una norma specifica, l'articolo 9, dedicata ai beni culturali di interesse religioso.

La seconda parte si interessa di beni culturali, la terza dei beni paesaggistici, la quarta delle sanzioni, la quinta delle disposizioni transitorie e di abrogazione.

La volontà del legislatore è stata quella di creare un esplicito collegamento tra il Codice e l'articolo 9 della Costituzione e ciò risulta evidente sia

[35] A.G. CHIZZONITI, *I beni culturali di interesse religioso: la collaborazione tra istituti pubblici ed ecclesiastici nell'attività di valorizzazione*, in L. DEGRASSI, *Cultura e Istituzioni, La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 78 e ss.
[36] R. CUONZO, *Il testo unico dei beni culturali e ambientali*, in *Diritto e Società*, 2000, p. 333 e ss.

dall'impostazione che ha dato al 1° comma dell'articolo 1[37], sia dalla finalità prevista nel 2° comma del medesimo articolo, di valorizzare e tutelare il patrimonio culturale allo scopo di "preservare la memoria della comunità nazionale[38] e del suo territorio e promuoverne la cultura".

Tra i soggetti investiti del compito di sostenere la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale ci sono gli enti pubblici, gli enti locali, i privati proprietari, i possessori e i detentori, tutti indicati nei commi 3° e 4° dell'articolo 1, ai quali il D.lgs. n. 62 del 2008 ha aggiunto anche gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti[39].

All'articolo 2, 1° comma del Codice Urbani, il legislatore dà una definizione di patrimonio culturale ricomprendendo sia "i beni culturali che i beni paesaggistici", definiti in modo dettagliato, rispettivamente dai due commi successivi (2° e 3°).

Considerando quanto già indicato in precedenza, ossia che le nozioni di "patrimonio storico e artistico" contenute nell'articolo 9 della Costituzione coincidono, a livello sostanziale, con il concetto di "beni culturali" espresso dagli articolo 117 e 118 della legge n. 3 del 2001, viene logico pensare che la più generale espressione di "patrimonio culturale" data dal Codice Urbani, ricomprenda anche quella di "patrimonio storico e artistico".

---

[37] Articolo 1, 1° comma: "In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice".

[38] R. CORSO, *Art. 1. Principi*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004, sostiene che "il richiamo alla dimensione nazionale non debba essere considerato esaustivo, perché il patrimonio culturale italiano è una somma di patrimoni regionali e locali, la memoria delle tante culture regionali e locali che il processo di omologazione tende a cancellare".

[39] L'inciso in questione non aggiunge un obbligo precedentemente inesistente in capo agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti sui quali già gravava, sia nell'originaria formulazione "i privati proprietari, possessori o detentori", sia dopo le modifiche apportate dal D.lgs. n. 156 del 2006 che aveva sostituito l'inciso "privati" con gli "enti e gli istituti legalmente riconosciuti, nonché i privati". Se qualche dubbio poteva, infatti, porsi in relazione alla prima redazione in caso di interpretazione restrittiva tesa a limitare l'obbligo alle sole persone fisiche, meno che mai lo stesso poteva sussistere rispetto alla seconda. Non vi è dubbio, infatti, che pur nel loro regime di specialità di derivazione pattizia, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non possono essere inclusi tra gli enti pubblici: in proposito tra i molti C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1999.

In questo caso, una comparazione traslativa dei termini usati dalla legislazione ordinaria e costituzionale agisce come una sorta di proprietà transitiva applicata al diritto, facendo sì che espressioni legislative differenti ma similari, non entrino in contrapposizione e risultino tra esse coordinate.

Un raffronto dello stesso genere non è altrettanto semplice farlo tra i termini, "beni culturali e paesaggistici" e le espressioni internazionali di "*cultural heritage*", "*natural heritage*" e "*cultural property*".

Pur volendo considerare il fatto che le tematiche ambientali, con la riforma del 2001, hanno trovato collocazione nell'articolo 117, lett. *s*) della Costituzione, tra le materie la cui valorizzazione è assegnata alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni e che una tale scelta del legislatore non è stata casuale, ma è piuttosto il frutto dell'attenzione che a livello internazionale[40] è stata riservata all'ambiente, non è comunque semplice raggruppare le due espressioni.

Infatti, il concetto di patrimonio culturale offerto dal Codice Urbani[41] appare troppo ampio, soprattutto se messo a confronto con la tendenza avviata a livello internazionale e volta a differenziare il "*cultural heritage*" dal "*cultural property*", riferito quest'ultimo ai beni culturali[42].

Allo stesso risultato si giunge se il raffronto viene fatto con l'articolo 1 della Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale, Culturale e Naturale di Parigi[43], adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 16 novembre del

---

[40] F. GABRIELE, A.M. NICO, *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, Cacucci, 2005, p. 1 e ss.

[41] P. STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm.*, 2004, p. 1280 e ss.

[42] M. FRIGO, *Cultural property v. cultural heritage* : A "*battle of concepts in International law*?, in *Revue International de la Croix-Rouge* (RICR/IRRC), Juin 2004, vol. 86, No 854, p. 367 e ss.; L. PROTT – P.J. O'KEEFE, "*Cultural heritage*" *or* "*cultural proprety*"?, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 1, 1992, p. 307 e ss.; A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, *Les notions de "biens culturales" et de patrimoine culturel mondial" dans le droit international*, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. XVIII, 1989-1990, p. 51 e ss.

[43] Art. 1 "Ai fini della presente Convenzione sono considerati "patrimonio culturale": i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dall'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico ed antropologico."; Art. 2 "Ai fini della presente Convenzione sono considerati "patrimonio naturale": i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico; le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituente l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale,

1972, nel quale la disciplina dei beni ambientali, o del "*natural heritage*", viene rinviata al successivo articolo 2.

7. Definizione, peculiarità e tipologie di beni culturali

La definizione di bene culturale" si trova nell'articolo 2, 2° comma del Codice Urbani, secondo cui sono "beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantroplogico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà".

Tale enunciazione riprende quanto stabilito dall'articolo 148, 1° comma, lett. *a*) del D.lgs. 1998, n. 112 e quindi dall'articolo 4 del D.lgs. 1999, n. 490 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) che, a sua volta, aveva recepito la nozione di "bene culturale" avanzata dalla Commissione Franceschini, come "testimonianza materiale avente valore di civiltà", con l'unica novità dell'eliminazione del termine "materiale", non più considerato peculiarità necessaria.

La nozione di "bene culturale" è stata inserita nella legislazione della materia, con notevole ritardo, non era infatti presente nella c.d. legge Nasi del 1902, n. 185, ma neppure nella c.d. legge Rosadi del 1909, n. 364[44].

Ha continuato ad essere assente nella legge Bottai del 1939, n. 1089[45], che ha rappresentato il primo tentativo di sistematizzare la normativa di una materia alquanto complessa.

È opportuno precisare che non ha proceduto ad alcun chiarimento in merito neppure il legislatore costituzionale del 1948 il quale, nell'articolo 9, ha fatto

---

dall'aspetto scientifico o conservativo; i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale."

[44] Le due leggi del Novecento parlavano di tutela delle "cose d'arte", ma non ne davano una definizione.

[45] L'articolo 1 della legge Bottai prevedeva una disciplina per le "cose mobili e immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico".

riferimento alla nozione di "patrimonio storico e artistico, senza darne una definizione precisa.

D'altro canto non si può fare a meno di considerare che l'inserimento, da parte della Commissione Franceschini della nozione di "bene culturale", in sostituzione di "cosa" ha reso possibile la "coesistenza, sulla cosa, nella sua materialità, di una pluralità di valori, autonomamente disciplinati, ciascuno nel proprio ordine di qualificazione[46]".

Ciò ha portato a considerazione simultaneamente il valore economico e quello culturale del bene, per il quale sono predisposte regole diverse miranti alla conservazione e alla fruizione.

La nozione "bene culturale" introdotta dalla Commissione Franceschini trova collocazione anche nell'articolo 2, 2° comma, del Codice Urbani, ma come è evidente il legislatore non ha eliminato totalmente l'uso del termine "cosa".

La scelta non è casuale, al contrario, è dettata dalla precisa esigenza di attribuire ai due termini significati specifici.

Infatti, la locuzione "bene" viene utilizzata per indicare la presenza di un interesse culturale già verificata, mentre con il termine "cosa" si fa riferimento al generico insieme di realtà mobili e immobili non assoggettate, ma assoggettabili al giudizio di accertamento dell'interesse culturale.

Altra peculiarità dell'articolo 2 è rappresentata dal concetto di "materialità" del bene culturale, nozione che persiste in senso opposto alle tendenze internazionali, aperte ad un nuovo concetto di bene culturale immateriale e che si contrappone anche al precedente orientamento dimostrato dal legislatore nel D.lgs. 112 del 1998, rivolto a favorire un possibile riconoscimento dei beni culturali immateriali[47].

---

[46] [46] C. GESSA, *Il sistema giuridico dei beni culturali*, in *Studi in memoria di F. Piga*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1992, p. 1329 e ss.

[47] L'articolo 4 del T.U. (Nuove categorie di beni culturali) affermava che "i beni culturali non ricompresi nelle categorie elencate agli articoli 2 e 3 sono individuati dalla legge come beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà". Se spostiamo l'attenzione a livello internazionale l'articolo 2 della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, firmata a Parigi il 17 ottobre 2003, propone una definizione di "patrimonio culturale immateriale" (intangibile cultural heritage), affermando che con tale termine si "intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il Know how, come pure gli strumenti,

Il legislatore italiano, infatti, pur avendo ratificato nel 2007 la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale firmata a Parigi nel 2003, con il D.lgs. del 2008 n. 62, diretto ad apportare modifiche al Codice Urbani, ha proceduto ad introdurre l'articolo 7, "Espressioni di identità culturale collettiva", nel quale ha affermato che "le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente il 3 novembre 2003 e il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10".

La contrapposizione tra quanto affermato nella Convenzione di Parigi e quanto stabilito dal legislatore italiano è netta perché, a rigor di logica, appare impossibile configurare un bene che sia al contempo intangibile e "testimonianza materiale", per cui, chiaro appare il tentativo del legislatore di evitare l'alterazione del "nucleo concettuale di fondo attorno al quale ruota la tassonomia dei beni culturali[48]".

Altra caratteristica dell'articolo 2 del Codice Urbani è l'imposizione, da parte del legislatore, di una lettura congiunta con gli articoli 10 e 11, nei quali sono presenti due lunghi elenchi di cose e *universitates rerum* passibili di essere ricomprese tra i beni culturali attraverso differenti criteri aggregativi.

---

gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi, che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso di identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della presente Convenzione si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi ed individui nonché di sviluppo sostenibile", precisa poi, al 2° comma che "il patrimonio culturale immateriale" come definito nel paragrafo 1 di cui sopra, si manifesta tra l'altro nei seguenti settori: a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b) le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; e) l'artigianato tradizionale, molti dei quali presentano interesse per le implicazioni religiose.

[48] P. CARPENTIERI, *Il "secondo correttivo" del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urbanistica e appalti*, 6, 2008, p. 682 e ss.

I parametri di identificazione di un bene culturale possono essere di tre tipi: far riferimento all'appartenenza del bene, all'esistenza di alcuni elementi oggettivi, o alla bipartizione tra una categoria generale e una particolare.

Il criterio più utilizzato è quello per soggetti di appartenenza, che possono essere pubblici o privati (l'articolo 10 prevede una tutela generale, mentre l'articolo 11 prevede disposizioni di tutela specifiche) e per i beni appartenenti a privati il legislatore prevede che l'interesse sia "particolarmente importante" o "eccezionale" perché possano essere qualificati come culturali.

La possibilità per il legislatore di identificare diverse categorie di beni culturali e la circostanza che ad individuare il singolo bene culturale sia la Pubblica Amministrazione nell'esercizio delle funzioni amministrative, esclude che i beni culturali possano costituire ed essere considerati una categoria unitaria[49].

La categoria dei beni culturali può essere circoscritta anche attraverso l'utilizzo del secondo criterio, che basa l'individuazione sull'esistenza di alcuni elementi oggettivi del bene .

La previsione di tale criterio è contenuta nella lettera *d*), 3° comma dell'articolo 10), il quale si occupa delle "cose di interesse storico identitario[50]", ricomprendendo tra i beni culturali le "cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante (…) quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose".

L'altro criterio di individuazione dei beni culturali è quello della bipartizione tra categorie generali e particolari, in grado anche di ricomprendere gli altri due sopra esposti.

---

[49] L. AZZENA, *Pubblicità e patrimonio culturale*, in *La nozione flessibile di proprietà pubblica* (a cura di) G. COLOMBINI, Milano, Giuffrè, 2008; B. CAVALLO, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1988, 113 e ss., l'autore afferma che "nel nostro ordinamento si riscontra una varietà di modelli di beni culturali, ognuno dei quali presenta un regime giuridico differenziato".

[50] R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici. Guida ragionata*. *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 1 e ss.

La suddivisione avviene tra: "a) cose mobili e immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantroplogico; b) raccolte di musei, pinacoteche, gallerie ed altri luoghi espositivi; c) archivi e singoli documenti; d) raccolte librarie; e) cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, religiosa, o per il collegamento con la letteratura, l'arte, la scienza, la tecnica, l'industria e la cultura in genere, quali testimonianze dell'identità della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose".

Il combinato congiunto degli articoli 2, 10 e 11 rende, quindi, possibile l'individuazione dei beni sui quali verte un interesse culturale, ma non fornisce alcun elemento di identificazione di essi e tale ruolo viene affidato alla Pubblica Amministrazione con i rischi che una siffatta scelta può comportare.

Il pericolo di un'ampia discrezionalità amministrativa non può essere eliminato valutando l'attività di accertamento come meramente dichiarativa e non costitutiva, perché tale considerazione sarebbe una forzatura, né può essere evitato rimettendo l'attività di individuazione al giudice.

Quindi c'è chi auspica una soluzione attraverso la riformulazione delle fonti del diritto, sottraendo così il potere discrezionale del legislatore, della Pubblica Amministrazione e del giudice con una riforma costituzionale[51].

Il Codice Urbani, nel suo regolamentare la materia, non individua neppure i beni culturali sui quali persiste un interesse religioso, ma ad essi dedica una norma specifica, l'articolo 9, nella quale è stabilito che, "il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni si impegnano a provvedere per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità".

In senso astratto, quindi, la qualificazione di un "bene come culturale di interesse religioso" deve prescindere dallo stretto legame con il concetto di proprietà, perché non tutti i beni appartenenti ad enti o istituzioni ecclesiastiche saranno da considerare di interesse religioso e, al contrario, potranno essere

[51] L. AZZENA, *Pubblicità e patrimonio culturale*, cit. p. 380 e ss.

valutati tali anche beni afferenti al patrimonio culturale delle confessioni diverse da quella cattolica o beni di proprietà privata.

In concreto, invece, saranno da escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 12 dell'Accordo di Villa Madama e dell'articolo 9 del Codice Urbani, quei beni culturali che pur appartenendo alla Chiesa, non presentino quel *quid pluris* consistente nell'interesse religioso, ma ovviamente anche quei beni che, pur potendosi qualificare d'interesse religioso, siano di proprietà privata.

Questi ultimi saranno interamente soggetti alle leggi statali, ad esclusione del limite, in verità molto contenuto, previsto dall'articolo 831, 2° comma, per i soli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, che non potranno "essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità alle leggi che li riguardano".

Una recente sentenza TAR 13 maggio 2011, n. 770, ha ribadito tale concetto, statuendo che in "assenza di un formale atto di sconsacrazione la concessione edilizia che permette la trasformazione ad uso ufficio di una cappella privata, viola il 2° comma dell'art. 831 c.c., posto che tale norma impedisce la sottrazione degli edifici destinati al culto pubblico della religione cattolica, anche se di proprietà privata, in assenza di un idoneo atto in tal senso dell'Autorità ecclesiastica competente".

I due concetti che risaltano sia dall'articolo 9 del Codice Urbani che dal precedente articolo 12 dell'Accordo di Villa Madama, in particolare dal 2°, sono quello "dell'appartenenza" dei beni culturali ad enti ed istituzioni ecclesiastici e quello delle esigenze di carattere religioso e di culto.

"L'appartenenza"è da intendersi in senso ampio, quindi non solo riferita agli enti civilmente riconosciuti, ma anche a "quei soggetti diversamente qualificabili dal punto di vista giuridico formale, persone giuridiche canoniche non riconosciute agli effetti civili[52]; persone giuridiche di diritto civile, quali le associazioni di fatto, nelle quali sia comunque ravvisabile un requisito di

[52] G. DALLA TORRE, *La disciplina concordataria del patrimonio ecclesiastico*, in *I beni temporali della Chiesa in Italia*, LI. Ed. Vaticana, 1986, p. 55 e ss.

ecclesiasticità e per i quali sia individuabile un rapporto organico con l'istituzione ecclesiastica[53].

L'interesse religioso nasce nel momento in cui il bene culturale a cui viene collegato può essere considerato manifestazione della cultura religiosa di una determinata collettività, ma l'espressione "esigenze di carattere religioso" contenuta nell'articolo 12 dell'Accordo del 1984 è lontana da qualsiasi individuazione precisa e si presta ad interpretazioni di vario genere, da quelle che fanno coincidere le esigenze religiose con quelle più legate allo svolgimento delle funzioni sacre, alle altre che dilatano il concetto al punto da farvi rientrare anche le attività dirette alla propaganda culturale dei credo religiosi[54].

Per individuare l'ambito delle esigenze religiose, che sono comunque più estese delle mere esigenze del culto e contenere i timori di un eccesso di genericità sembra potersi ricorrere all'articolo 16 lett. *a*) della legge 20 maggio 1985, n. 222, in base al quale si debbono comunque intendere "agli effetti delle leggi civili, attività religiose o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana".

L'articolo 9 del Codice Urbani parla di "esigenze di culto", forse nel tentativo di circoscrivere l'individuazione degli interessi meritevoli di tutela a "quell'insieme di manifestazioni esteriori, di carattere pubblico o privato, che costituiscono l'espressone esteriore di una fede religiosa[55]".

L'interesse religioso potrebbe persistere su tutte le tipologie di beni indicate dal Codice Urbani, ma i criteri dell'appartenenza e delle specifiche esigenze religiose potrebbero portare a considerare questi beni come una categoria particolare, non

[53] M. PUNZI NICOLÒ, *Gli enti nell'ordinamento canonico*, Padova, Cedam, 1983, p. 244 e ss.

[54] A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 237 e ss. e nelle stesse prospettive si esprime il corso del 1996.

[55] Il concetto di "esigenze di culto" è strettamente collegato al periodo di riferimento, in riferimento alla legge 1089 del 1939, T. MAURO ha avuto modo di precisare che "nel linguaggio giuridico dell'epoca a cui risale la legge, l'espressione "culto" poteva essere intesa anche in senso più ampio, sì da comprendervi qualsiasi atto connesso al fenomeno religioso, anche se non esclusivamente culturale, T. MAURO, *Gli aspetti canonistici di rilevanza civile nell'attività degli enti ecclesiastici*, in A.A.V.V., *Enti ecclesiastici ed attività notarile*, (a cura di) V. TOZZI, Napoli, Jovene,1989, p. 13 e ss.

corrispondente a quella generale e non solo come *species* del più ampio *genus*, come sostenuto dalla maggior parte della dottrina.

8. Procedimenti di accertamento dell'interesse culturale

La qualità di "bene culturale" è un elemento connaturato alla cosa stessa ma, nel nostro ordinamento, è comunque indispensabile che il bene culturale sia formalmente riconosciuto come tale.

Il riconoscimento dell'insistenza del valore culturale sulla cosa[56] ha funzione costitutiva ed è in grado di condizionarne il regime giuridico[57], oltre che poterne modificare lo stesso valore di mercato.

Il valore culturale non è comunque l'unica attribuzione in grado di influenzare il regime giuridico, basta pensare al "valore religioso" che, laddove persista, impone l'emanazione di norme capaci di tenere conto del riconoscimento costituzionale accordato alla tutela della libertà religiosa.

L'elencazione dei beni contenuta nell'articolo 10 del Codice Urbani, non è rigida, al contrario è passibile di essere integrata da altri beni sui quali viene accertata l'insistenza del valore culturale.

Tale riscontro può avvenire secondo due procedimenti previsti dal Codice Urbani, quello di verifica e l'altro della dichiarazione, posti in essere a seconda dall'appartenenza del bene.

---

[56] Corte Costituzionale, sentenza 9 marzo 1990, n. 118 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 663 e ss.

[57] G. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Società editrice Foro Italiano, 1952; E. CAPACCIOLI, *Tutela delle cose di interesse artistico e storico*, Milano, Giuffrè, 1962; M. CANTUCCI, *Le cose d'interesse artistico e storico nella giurisprudenza e nella dottrina*, Napoli, Jovene, 1968; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976, p. 1 e ss.; B. CAVALLO, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. II, Milano, Giuffrè, p. 111 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *I beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. I, Milano, Giuffrè, p. 1 e ss.; D. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. II, Milano, Giuffrè, p. 568 e ss.

Per i beni dei privati e per i beni delle società commerciali, ossia per quelli indicati al 3° comma dell'articolo 10, occorre la notifica formale da parte della P.A. di una dichiarazione dell'interesse culturale[58].

La notifica, sempre necessaria, non si limita a far rientrare il bene nella disciplina dei beni culturali, ma è addirittura essa stessa attributiva del requisito di culturalità.

Il procedimento è avviato su iniziativa del Soprintendente competente per materia o su richiesta della Regione o di altro ente territoriale interessato e di esso va data comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa (articolo 14, 1° comma); segue la notifica della dichiarazione adottata dal Ministero (articolo 14, 6° comma) e la trascrizione nei relativi registri, se si tratta di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare (articolo 15, 2° comma).

Contro il provvedimento può essere esperito ricorso amministrativo per i vizi di legittimità e di merito entro trenta giorni dalla notifica della dichiarazione (articolo 16, 1° comma).

Diversamente, per i beni culturali di proprietà pubblica o appartenenti a persona giuridica priva di scopo di lucro, indicati nel 1° comma dell'articolo 10, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, il codice disciplina un apposito procedimento di verifica dell'interesse culturale[59], previsto dall'articolo 12.

Come si legge nella relazione illustrativa al codice "le cose appartenenti ai descritti soggetti (enti pubblici e persone giuridiche senza fine di lucro) sono qualificabili beni culturali e assoggettati a tutela solo se presentino, in maniera analoga a quanto previsto per i beni di proprietà privata, un interesse culturale (senza aggettivazioni a differenza dei beni privati) e tale interesse sia stato formalmente accertato".

---

[58] Come la dottrina ha avuto modo di affermare, si tratta di un accertamento destinato a produrre certezza legale, catalogabile tra i procedimenti di accertamento costitutivo, D. CARLETTI e G. VECCIA, *Art. 13. Dichiarazione d'interesse culturale*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 71.

[59] Sull'intero procedimento si veda G. SCIULLO, *Art. 12. Verifica dell'interesse culturale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 114 e ss.

Lo schema del procedimento può essere così riassunto: gli organi competenti d'ufficio o su richiesta dei soggetti proprietari, verificano la sussistenza dell'interesse culturale dei beni di cui all'articolo 10, 1° comma, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni[60].

[60] [60] Com'è noto, il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, "Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito con legge 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto alcune significative modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Si segnala anzitutto la modifica del dettato normativo che stabiliva in cinquanta anni la soglia temporale oltre la quale era possibile, fino al 14 maggio scorso, sottoporre tutti gli oggetti d'arte, sia mobili che immobili, ad accertamenti per verificarne il grado di interesse culturale. Tale soglia temporale, stabilita fin dalla prima legge di tutela (la legge Nasi del 1902) e recepita immutata sia nella legge Bottai del 1939 che nel Testo Unico del 1999 e poi nel Codice del 2004, è stata infatti improvvisamente elevata, per il solo patrimonio immobiliare pubblico o di enti no profit, compresi quelli religiosi, fino a settanta anni ad opera dell'articolo 4, comma 1° e comma 16°, lettera *a)* del decreto legge n. 70 del 2011. Le ragioni di tale elevazione, per espressa indicazione normativa, sarebbero da ricercare, nell'ordine, nell'esigenza di accelerare le procedure per realizzare le opere pubbliche (così è detto nel comma 1°) e nell'esigenza di dare massima attuazione al federalismo demaniale (così è detto nel comma 16°). Quanto poi agli immobili di proprietà di enti non perseguenti scopi di lucro, ivi compresi i beni immobili di proprietà di enti religiosi civilmente riconosciuti, l'unica conseguenza che deriverebbe da una tale modifica normativa consisterebbe in un'ampliata possibilità, per detti enti, di trasferire, ovvero di manomettere, beni immobili di loro proprietà, spogliarli dei loro arredi, senza che il Ministero abbia più titolo alcuno ad intervenire per fermare la manomissione e la scomparsa di uno dei più vasti e diffusi contesti culturali di cui l'Italia ancora disponga, ovvero il patrimonio culturale in proprietà di enti, anche ecclesiastici. Per effetto di tali modifiche, alcuni tra gli interventi più significativi dell'architettura contemporanea, riferita sostanzialmente al secondo dopoguerra, qualora non siano già stati sottoposti a tutela prima del 14 maggio 2011, risulterebbero esclusi, per legge, dal regime di salvaguardia finora vigente. A puro titolo esemplificativo, si segnala che, su tutto il territorio nazionale, potrebbero verificarsi incontrollate dismissioni, alterazioni e modifiche incongruenti su opere quali: Torino: Salone per le esposizioni (1947-49) e Palazzo del Lavoro (1956- 60) di Pier Luigi Nervi; Genova: Chiesa della Sacra Famiglia e complesso parrocchiale (1956) di Ludovico Quaroni e Adolfo De Carlo; Opicina (TS): Villaggio del fanciullo (1949-57) di Marcello D'Olivo; Venezia: sede INAIL (1952-56) di Giuseppe Samonà, Egle Trincanato; Milano: Padiglione d'arte contemporanea (1949-53) di Ignazio Gardella; Bologna: sede ENPAS, (1952-57) di Saverio Muratori; Francavilla al Mare (CH): Chiesa di S. Maria Maggiore (1951-54) di Ludovico Quaroni; Napoli: Sede del Politecnico (1954), di Luigi Cosenza. Parimenti sarebbero a rischio interventi fondamentali per la storia dell'urbanistica italiana del secondo Novecento, quali: Milano: Quartiere sperimentale QT8, risalente agli anni 1946-53, ad opera di Piero Bottoni, con opere di numerosi architetti, tra i quali: Vico Magistretti, Gabriele Mucchi, Pietro Lingeri, Giancarlo De Carlo, Marco Zanuso, Vittorio Gandolfi, Arrigo Arrighetti; Cesate (MI): Quartiere INA-Casa (1950) di Franco Albini, Gianni Albricci, Ignazio Gardella, Ludovico Belgiojoso, Enrico Peresutti, Ernesto Nathan Rogers; Torino: quartiere La Falchera (1950) di Giovanni Astengo, Sandro Molli Boffa, Nello Renacco e Aldo Rizzotti; Roma: Quartiere INA-Casa Tiburtino (1949-54) di Ludovico Quaroni e Mario Ridolfi (capigruppo) con, tra gli altri, Carlo Aymonino, Carlo Chiarini, Mario Fiorentino; le torri INA in viale Etiopia (1951-1954) di Mario Ridolfi e Wolfgang Frankl; l'unità d'abitazione orizzontale nel Quartiere Tuscolano (1950-51) di Adalberto Libera; Matera: Borgo La Martella (1951-54) di Ludovico Quaroni e altri. A quelli finora elencati devono aggiungersi i notevoli, numerosi e significativi interventi realizzati in occasione delle Olimpiadi di Roma del 1960, con opere dell'ingegno riconosciute in ambito internazionale, tra cui, solo a titolo esemplificativo: il Palazzo

In pendenza del procedimento, i beni sono sottoposti al regime di tutela previsto dal codice (articolo 12, 1° comma), sono inalienabili (articolo 54, 2° comma, lett. *a*) e qualora l'esito risulti essere positivo, l'assoggettamento provvisorio alla disciplina codicistica si "stabilizza" (articolo 12, 7° comma) e dunque i beni divengono alienabili solo previa autorizzazione; qualora l'esito sia negativo, il bene sarà escluso dall'applicazione del codice (comma 4°) e, in quanto bene comune, sarà liberamente alienabile, previa sdemanializzazione se appartiene ad un ente territoriale (comma 6°), sempreché non vi ostino ragioni di pubblico interesse (comma 5°).

Il nuovo sistema, come è stato rilevato, poggia su una presunzione legale, ma soltanto relativa (*iuris tantum*), di sussistenza dell'interesse culturale in tutte le "cose immobili e mobili" appartenenti allo Stato, ad ogni altro ente o istituto pubblico e a persone giuridiche private senza scopo di lucro, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquant'anni".

Tuttavia la nuova norma, se da un lato codifica la presunzione legale di cultularità di qualunque cosa di proprietà pubblica o di enti privati non lucrativi, dall'altro lato non attribuisce a tale presunzione un valore assoluto, ammettendo sempre la prova contraria, tramite il procedimento di verifica.

In sostanza, per i beni di proprietà pubblica e di enti privati non lucrativi, l'attività amministrativa di accertamento di competenza del Ministero è necessariamente richiesta dalla legge non quale presupposto per la sottoposizione di tali beni a tutela (così come accade per i beni tutelabili solo previa dichiarazione ai sensi dell'articolo 10, comma 3° del Codice), ma quale condizione per sottrarre eventualmente i beni medesimi (in caso di verifica negativa) dall'orbita della tutela.

---

dello Sport dell'Eur (1956-1960) di Marcello Piacentini e Pier Luigi Nervi; il Palazzetto dello Sport in Viale Tiziano (1958-1960) di Annibale Vitellozzi e Pier Luigi Nervi; lo Stadio Flaminio (inaugurato nel 1959) di Antonio e Pier Luigi Nervi; il Villaggio olimpico (1958) di Vittorio Cafiero, Adalberto Libera, Amedeo Luccichenti e Vittorio Monaco. Questi, come altri che sarebbe troppo lungo menzionare, costituiscono qualificati esempi di architettura e di pianificazione del territorio ampiamente pubblicati nelle riviste di settore, sia italiane che estere e tuttora portate ad esempio nelle facoltà di Architettura dei maggiori atenei nazionali, sia sotto il profilo della storia della progettazione, sia sotto quello della evoluzione tecnologica, della sperimentazione tecnica e dello sviluppo delle teorie di organizzazione del territorio.

Dunque, la verifica è configurata dal Codice, come un onere al quale l'interessato deve sottoporsi e fino a che egli non vi provveda, il bene resta assoggettato integralmente a tale sistema.

L'articolo 12, comma 10°, ammette anche la possibilità che il procedimento di verifica dell'interesse culturale per i beni immobili di proprietà pubblica si concluda in via tacita, attraverso un'ipotesi di silenzio significativo, di tipo negativo.

La mancata pronuncia dell'organo ministeriale sulla verifica dell'interesse culturale entro il termine prefissato, equivale ad esito negativo della verifica e costituisce condizione di impugnazione diretta da parte dell'interessato, anche senza previa diffida all'amministrazione agente.

Dimostrazione che il legislatore è fortemente sfavorevole all'applicazione del silenzio-assenso nella materia dei beni culturali, confermata anche dal rafforzamento del ruolo del giudice che può decidere sulla fondatezza dell'istanza.

9. Il regime di protezione, di conservazione e di circolazione dei beni culturali

La prima conseguenza per i beni che ricevono la qualifica di "culturalità" è quella del loro asservimento al regime pubblicistico, per il fine preciso di garantirne l'integrità, attraverso processi di protezione e di conservazione, atti a consentirne la fruizione da parte della collettività.

In sostanza il Codice prevede che i beni culturali non possano essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi incompatibili con il loro carattere storico, (art. 20), ma anche gli atti diretti al ripristino o alla conservazione di tali beni non possono essere realizzati se non autorizzati dalla Soprintendenza (art. 21-28).

La protezione dei beni culturali ha inizio con le attività di "ispezione e di vigilanza" (art. 18 e 19) che vengono svolte dal Ministero, se le cose appartengono allo Stato, o di intesa con gli enti interessati se la proprietà è della regione.

Qualora i beni dovessero necessitare di interventi diretti alla loro "conservazione", è lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali, o anche i privati a doversene occupare, svolgendo una minuziosa attività di "studio, prevenzione, manutenzione e restauro", così come indicato dall'articolo 30.

Il fatto che su un bene insista l'elemento del valore culturale, fa sì che anche la circolazione sia assoggettata a condizioni particolari a seconda che esso appartenga a soggetto di diritto pubblico o a persona giuridica priva di scopo di lucro, o diversamente appartenga a persona fisica o a società commerciale.

Nel primo caso (beni culturali appartenenti a soggetto ente pubblico o persona giuridica non società), la negoziazione del bene culturale richiede il doppio momento della preventiva autorizzazione alla dismissione e del procedimento di prelazione in caso di trasferimento a titolo oneroso.

Nel secondo caso (beni culturali appartenenti a tutti, senza più alcuna distinzione fra diverse categorie di soggetti proprietari del bene), non si richiede la preventiva autorizzazione, ma occorre osservare esclusivamente le norme sulla prelazione, allorquando se ne verifichino gli estremi (alienazione a titolo oneroso) e fermo comunque l'obbligo di denuncia.

Per meglio specificare, l'autorizzazione ha lo scopo di porre la Pubblica Amministrazione nella condizione di valutare se il mutamento di titolarità del bene possa in qualche misura compromettere la conservazione e l'utilizzazione di quest'ultimo e competente a concederla è il Ministero per i beni e le attività culturali.

La richiesta va indirizzata dal soggetto proprietario, corredata della destinazione d'uso in atto e da un programma di interventi conservativi del bene.

Uno degli aspetti più problematici dell'autorizzazione è quello degli atti che vi ricadono: il codice menziona gli atti di alienazione, l'atto costitutivo di ipoteca e di pegno, l'atto di permuta ed utilizza una formula onnicomprensiva: "negozi giuridici che possono comportare l'alienazione dei beni culturali", che concerne certamente anche gli atti di trasferimento derivanti da processo esecutivo.

Va da sé, quindi, che nel concetto di "alienazione" rientrano sia i trasferimenti a titolo oneroso che i trasferimenti a titolo gratuito.

La denuncia è prevista in caso di alienazione di bene culturale a chiunque appartenente ed ha lo scopo, da un lato, di informare l'Autorità sulle vicende circolatorie del bene e, da un altro lato, di porre la stessa Autorità nella condizione di poter esercitare la prelazione, se di questa sussistano le condizioni.

Quanto alla tipologia degli atti che danno luogo a denuncia, l'articolo 59 del codice dispone che vi rientrino "gli atti che trasferiscono, in tutto o in parte, a qualsiasi titolo, la proprietà o la detenzione" del bene culturale.

Quindi, l'obbligo di denuncia trova applicazione sia per gli atti di trasferimento della proprietà, sia per gli atti idonei a trasmettere la detenzione del bene (e quindi per i contratti di locazione, di comodato, di deposito, di conferimento a terzo di un mandato ad amministrare con obbligo di custodia e di manutenzione).

Quanto alle modalità operative, l'articolo 59 del codice specifica che la denuncia va presentata al soprintendente del luogo ove si trovano i beni culturali e deve contenere: a) i dati identificativi delle parti e la sottoscrizione delle medesime o dei loro rappresentanti legali; b) i dati identificativi del bene; c) l'indicazione del luogo dove si trovano i beni; d) l'indicazione della natura e delle condizioni dell'atto di trasferimento; e) l'indicazione del domicilio in Italia delle parti ai fini delle eventuali comunicazioni prescritte.

La questione di maggiore importanza in questa materia, attiene alla individuazione delle conseguenze di una mancata denuncia, oppure di una denuncia presentata oltre il termine di trenta giorni dall'atto.

La tesi preferibile è che il negozio di cessione a titolo oneroso resti condizionato sospensivamente negli effetti dalla data della stipula, fino a che non sia accordata la possibilità allo Stato di esercitare il diritto di prelazione.

In altri termini, il negozio traslativo del bene a titolo oneroso sarà sempre condizionato sospensivamente negli effetti, fino al momento in cui lo Stato sia posto nella condizione di esercitare il diritto di prelazione.

Effettuata la denuncia ed esaurito il termine senza che lo Stato abbia risposto (o anche se lo Stato abbia risposto di non voler esercitare la prelazione), il

contratto riacquista *ex tunc* pienezza di effetti sia fra le parti, che nei confronti dei terzi, ivi incluso lo Stato.

Nella problematica della negoziazione dei beni culturali, la prelazione artistica rappresenta il momento più critico perché incide sull'esito del negozio posto in essere, condizionandone pesantemente gli effetti.

Sulla natura di essa si discute sia in dottrina che in giurisprudenza e il dubbio è se possa essere rapportata alle prelazioni legali o se, come appare preferibile, debba invece sottostare a regole proprie, caratterizzate dal potere statuale di supremazia per il conseguimento dell'interesse pubblico alla conservazione e al godimento dei beni culturali.

Caratteristica essenziale della comune prelazione legale è che il soggetto preferito entra come parte nel negozio e l'acquisto che avviene a suo favore trova la sua fonte nel negozio posto in essere, cioè nello scambio di volontà tra l'alienante e, appunto, l'acquirente preferito.

Nell'usuale prelazione legale il trasferimento, quindi, si verifica per effetto del negozio posto in essere, nella prelazione artistica invece il trasferimento si verifica per effetto del provvedimento dell'Amministrazione pubblica e va configurato come atto amministrativo.

La fattispecie che dà luogo al procedimento di prelazione si articola su due momenti: a) l'emissione del provvedimento; b) la sua notifica mediante partecipazione ai soggetti interessati.

Il provvedimento di esercizio della prelazione non ha soltanto effetti ablatori, ma incide anche sul negozio posto in essere tra le parti, caducandolo e creando un rapporto obbligatorio di credito-debito tra Stato e soggetto acquirente del bene.

Pertanto, mentre la comune prelazione legale presuppone un negozio soltanto programmato e non concluso, imponendo la *denuntiatio*, che unita all'intento di esercitare la prelazione dà luogo al contratto di trasferimento tra prelazionante e prelazionato, la prelazione artistica invece presuppone il contratto già concluso e destinato a produrre effetti immediatamente.

In conclusione, la prelazione artistica comporta l'esercizio di un potere di acquisizione coattiva del bene e si concretizza nell'emanazione di un provvedimento amministrativo e nella sua comunicazione all'interessato nel termine di decadenza di due mesi all'uopo stabilito.

10. La tutela e la valorizzazione

Le funzioni amministrative in materia di beni culturali sono tradizionalmente ripartite tra attività di tutela ed attività di valorizzazione.

Ai sensi dell'articolo 3 del D.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantire la protezione e la conservazione per motivi di pubblica fruizione e si sviluppa tanto sul versante della predisposizione delle regole (attività legislativa), quanto su quello prettamente amministrativo dell'intervento operativo[61], puntualizzato dal 2° comma, in base al quale "l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale".

Le aree in cui la tutela trova applicazione riguardano l'individuazione, la protezione e la conservazione.

Tra le attività di individuazione è importante quella relativa alla catalogazione regolata dall'articolo 17 e svolta principalmente dal Ministero, a cui è affidato il compito di coordinamento, in concorso con le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali[62].

---

[61] G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004, *www.aedon.mulino.it*.

[62] P. PETROROIA, *Art. 17. Catalogazione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 135 e ss.

Tale attività deve essere esercitata anche sui beni culturali non appartenenti agli enti pubblici, "previe intese con gli enti proprietari" (art. 17, 4° comma); da ciò si evince che l'attività di individuazione e nello specifico di catalogazione dei beni culturali di interesse religioso, deve essere avviata tenendo conto delle disposizioni contenute nelle Intese del 2000 e del 2005 sottoscritte con la C.E.I[63].

Anche le attività di protezione (di cui fanno parte gli interventi vietati *ex* articolo 21[64] e quelli soggetti ad autorizzazione *ex* articolo 22[65]) e di conservazione (studio, prevenzione, manutenzione e restauro *ex* articolo 29) relative ai beni culturali di interesse religioso, devono essere realizzate nel rispetto delle "esigenze di carattere religioso", come indicato dallo stesso articolo 9 del Codice urbani e prima ancora dall'articolo 8 della legge n. 1089 del 1939.

Della tutela fa parte anche la circolazione dei beni culturali, della quale si è ampiamente detto in precedenza.

La valorizzazione, invece, consiste "nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura[66]".

Essa comprende altresì, la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.

La definizione di valorizzazione data dall'articolo 6 del Codice Urbani, si svolge attraverso l'attività legislativa, attribuita dall'articolo 117, 3° comma in via

---

[63] Prima del Codice Urbani e dell'Intesa del 2005 era stata sottoscritta tra Istituto centrale per il catalogo e la documentazione del Ministero per i beni culturali e le attività culturali e la C.E.I., un'apposita convenzione circa le modalità di collaborazione per l'inventario ed il catalogo dei beni culturali mobili appartenenti ad enti ed istituzioni religiose (8 aprile 2002): in proposito S. VASCO ROCCA, *Inventariazione e catalogazione*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007, p. 75 e ss.

[64] A. ROCCELLA, *Art. 20. Interventi vietati*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p.147 e ss.

[65] A. ROCCELLA, *Art. 21. Interventi soggetti ad autorizzazione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 149 e ss.

[66] P. BARBATI, *Art. 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 87 e ss.; P. CARPENTIERI, *Art. 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p 17 e ss.

concorrente alle Regioni e attraverso l'attività attuativa, meglio precisata nei successivi articoli 111 e 113.

In essi il legislatore lega tale concetto all'impianto costituzionale, precisando, in particolare, nell'articolo 111, 1° comma che: "le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6[67]".

Una norma di particolare interesse è l'articolo 113 riguardante la valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata, per i quali è previsto un sostegno pubblico da parte dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici territoriali.

La funzione operata da tale norma tende, senza dubbio, ad incrementare il principio di sussidiarietà orizzontale enunciato dall'articolo 118, 4° comma della Costituzione, tanto più che lo stesso concetto di cooperazione con i privati è enunciato nel corrispondente articolo 111, 1° comma, nel quale è espressamente previsto che "all'attività di valorizzazione possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati".

Di fatto, entrambe le definizioni (tutela e valorizzazione) operano e si collocano nel più ampio quadro legislativo della Costituzione, nella quale, fino al 2001, compariva solo il termine "tutela", mentre con il novellato articolo 117 viene introdotto anche il termine "valorizzazione".

Entrambe le locuzioni sono poi riprese dall'articolo 1 del Codice Urbani che, mentre al primo comma specifica la precisa finalità di attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, al 2° comma statuisce che entrambe le attività contribuiscono a "preservare la memoria della comunità nazionale, del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura".

Facendo un passo indietro si può osservare come il D.lgs. n. 112 del 1998, aveva già introdotto nell'ordinamento giuridico una definizione di "tutela" e

[67] P. CARPENTIERI, *Art. 111, Attività di valorizzazione*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 47 e ss.

un'altra di "valorizzazione[68]", affiancandone una terza di "gestione", formulazioni che non sono state riprodotte nel testo unico del 1999 nel quale si ritorna ad una contrapposizione delle due attività[69].

Nel Codice Urbani il rapporto tra la valorizzazione e la tutela avviene in forma gerarchica, è lo stesso codice, infatti, all'articolo 6, 2° comma a stabilire che "la valorizzazione viene attuata nelle forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze".

Comunque la distinzione fra funzione di tutela e funzione di valorizzazione non è priva di conseguenze pratiche.

Entrambe, infatti, oltre ad individuare finalità e forme di esercizio, operano come linea di demarcazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni ed amministrative tra Stato, Regioni ed altri enti territoriali.

L'articolo 117, comma 2°, lett. *s*) della Costituzione include tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali"; mentre il 3° comma dello stesso articolo 117 affida alla legislazione concorrente la valorizzazione dei beni culturali e la promozione di organizzazioni di attività culturali.

Tuttavia valgono per la tutela dei beni culturali, considerazioni analoghe a quelle che la Corte costituzionale ha svolto con riferimento all'ambiente[70]: la Costituzione nell'indicare la tutela dei beni culturali tra le competenze esclusive dello Stato ha voluto riservare comunque allo Stato il potere di fissare degli *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente culturali.

---

[68] L'articolo 148 ai fini dell'applicazione del decreto legislativo definiva alla lett. *c)* come "tutela ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali ed ambientali" e alla lett. *e)* come "valorizzazione ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione", in proposito N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, cit. p. 77 e ss.

[69] P. STELLA RICHTER, E. SCOTT, *Lo Statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, cit. p. 410 e ss.

[70] Corte Costituzionale, 16 giugno 2005 n. 232, nella quale si precisa che anche la tutela dei beni culturali rappresenta una materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

La distinzione tra valorizzazione e tutela rileva, inoltre, perché a differenza delle funzioni di tutela (che devono essere gestite direttamente dalla P.A.), le funzioni di valorizzazione possono essere esternalizzate.

L'articolo 115 del codice (come modificato dal D.lgs. 156 del 2006) prevede, infatti, la gestione indiretta attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata.

In tal caso il rapporto tra l'ente pubblico e i concessionari delle attività di valorizzazione è regolato mediante contratti di servizio, nei quali sono determinati i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti.

L'attività di valorizzazione si distingue a sua volta in due momenti: la definizione delle strategie di valorizzazione e la gestione materiale della valorizzazione.

Gli articoli 112 e 115 operano una netta divisione tra questi due momenti, subordinando la prima attività ad una pesante riserva pubblicistica e consentendo, invece, come si è evidenziato, l'affidamento a terzi dell'attività di gestione materiale.

Quanto alle forme giuridiche pensate per affidare la gestione dell'attività di valorizzazione, l'articolo 115 (dopo la novella del 2006) prevede unicamente lo strumento della concessione a terzi.

Ciò che appare certo, al di là delle differenze materiali e di competenze tra le due funzioni e a prescindere dalla preminenza che il legislatore ha assegnato alla tutela rispetto alla valorizzazione, è che, per il raggiungimento di risultati ottimali, esse debbano comunque essere svolte in maniera unitaria.

Il mancato coordinamento ha ostacolato significativi progetti di valorizzazione di beni culturali, per cui la finanziaria del 2008 (articolo 1, commi 313°-319°), ha disposto la programmazione di un "piano unitario di valorizzazione", avente ad oggetto una programmazione unitaria tra amministrazioni centrali e amministrazioni territoriali per gli immobili pubblici con interesse storico-culturale (articolo 316, comma 1°).

CAPITOLO SECONDO

L'ORDINAMENTO CANONICO E LA REGOLAMENTAZIONE DEI BENI CULTURALI

1. I beni culturali nel diritto canonico

La consistenza del patrimonio storico e artistico di proprietà della Chiesa in Italia e nel mondo e l'attenzione che gran parte della dottrina[71] ha rivolto a tali beni, farebbe ipotizzare un *corpus* normativo sul tema ampio e dettagliato, ma si assiste all'incongruenza pratica di trovarsi di fronte ad una regolamentazione confessionale e dovremmo dire anche statale unilaterale e pattizia, fortemente lacunosa.

La Chiesa cattolica ha comunque sempre rivolto attenzione al problema dei beni culturali e ciò è evidenziato dal fatto che indicazioni sull'argomento si trovano in numerosi documenti, motivo che ha indotto parte della dottrina[72] ad ascrivere allo Stato Pontificio i primi provvedimenti organici diretti alla tutela delle cose artistiche e dei monumenti.

L'interessamento per l'arte religiosa ha avuto riguardo soprattutto all'aspetto proprietario-patrimoniale e non a quello del suo utilizzo o delle finalità a cui era predisposta, poiché lo specifico obiettivo era proprio evitare la sottrazione dei beni di proprietà della Chiesa.

---

[71] A.G. CHIZZONITI, *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Lecce, Libellina Edizioni Minuto d'arco, 2008, p. 69 e ss.; M. VISMARA MISSIROLI (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso. I. Normativa canonica*, Milano, Giuffrè, 1993; ID., *Normativa della Chiesa cattolica*, in M. RENNA, V.M. SESSA, M. VISMARA MISSIROLI (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, Milano, Giuffrè, 2003, Parte seconda, *La normativa della Chiesa cattolica*, p. 625 e ss.; in *www.olir.it.* è presente uno specifico archivio documenti.

[72] C. COSTANTINI, *La legislazione ecclesiastica sull'arte*, in *Fede e Arte*, n. 5, 1957, p. 371 e ss.; S. BEDIN, L. BELLO, A. ROSSI, *Tutela e restauro nello Stato Pontificio*, Padova, Cedam, 1998; C. AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiastici nell'ordinamento canonico e in quello concordatario italiano*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2001, p. 59 e ss.; A. ROCCELLA, *I beni culturali di interesse religioso della Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2001, p. 1102 e ss.

Il tentativo di salvaguardare il patrimonio monumentale e artistico romano era già avvenuto con l'emanazione degli editti pontifici, tra cui si ricorda l'editto del Cardinal Pacca del 7 aprile 1820 e il relativo regolamento del 1821, considerati il primo vero provvedimento organico motivato dallo spoglio napoleonico del patrimonio dello Stato Pontificio.

Con esso veniva proibita l'esportazione di ogni oggetto artistico e iniziava anche l'avvio alla prima catalogazione del patrimonio d'arte.

Occorre sottolineare che è proprio sulla falsa riga di tale editto che si è poi sviluppata gran parte della legislazione degli Stati preunitari[73].

L'interesse della Chiesa per i beni culturali si è ampliato sempre più, tanto che il 14 maggio 1954, la Santa Sede ha aderito alla Convenzione dell'Aja per la "Protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato", il 16 novembre 1972 ha sottoscritto la Convenzione di Parigi per la "Tutela del Patrimonio Culturale e Naturale Mondiale", nel 1965 ha emanato il regolamento relativo al prestito delle opere d'arte di proprietà della Santa Sede.

È però con il Concilio Vaticano II[74] che è intervenuta una rivalutazione considerevole del patrimonio culturale, attraverso la creazione delle Costituzioni, *Sacrosanctum Concilium* e *Gaudium et Spes*, nelle quali rispettivamente è stata stabilita la necessità di costituire nelle diocesi una Commissione di arte sacra, ed è stato affrontato il problema della compatibilità tra cultura, arte e insegnamento cristiano.

Novità significative si sono avute anche nel periodo *post* conciliare ad opera di Paolo VI, con l'acquisizione, da parte delle Conferenza Episcopale Italiana, di veri e propri poteri legislativi sui beni culturali ecclesiastici.

---

[73] M. SPERONI, *La tutela dei beni culturali negli Stati preunitari, l'età delle riforme*, I, Milano, Giuffrè, 1988, p. 191 e ss.; M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1449 e ss.

[74] Tra i documenti del Concilio Vaticano II si ricordano la Costituzione *Sacrosantum concilium*, che dedica il capitolo VII "all'Arte sacra e alle sacre suppellettili" e la Costituzione *Gaudium et Spes*, che dedica il capitolo II alla "Promozione della cultura".

Nel 1974 la Conferenza Episcopale Italiana ha emanato il documento "Tutela e conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia", affrontando il problema dei beni culturali in maniera più organica.

In esso è stata "promossa una maggiore intesa con le Autorità statali, nel rispetto della reciproca autonomia tra la normativa canonica e quella civile" e ciò ha portato "ad una forte disponibilità al coinvolgimento degli organi statali nel compito di tutela dei beni culturali[75]".

Il testo è, dunque, un impegno che la Chiesa ha assunto alla collaborazione con lo Stato e le sue articolazioni territoriali, oltre che un riconoscimento della legislazione civile al fine di avviare nuove forme di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale ad essa appartenente e ha un particolare significato soprattutto se confrontato con i Codici del 1917 e del 1983.

I due documenti, infatti, dedicano poco spazio alla disciplina dei beni culturali, carente in entrambi, anche se appare doveroso individuare le differenze esistenti.

Infatti il Codice del 1917 prende in esame solo la disciplina dei beni che sono considerati preziosi più per il loro valore economico che per quello artistico-culturale: pur differenziando i *bona sacra* dai *bona pretiosa*, ne valuta solo gli aspetti patrimoniali legati alla loro gestione, ignorando completamente i musei e le biblioteche ecclesiastiche e considerando le strutture organizzative, come le parrocchie, le diocesi, i vicariati, gli ordini religiosi, le prefetture apostoliche, meri apparati burocratici privi di valore storico, artistico e culturale.

In esso emerge esplicitamente la considerazione che la Chiesa deve conservare e amministrare i beni senza alcuna ingerenza da parte dello Stato Italiano.

Il Codice del 1983, invece, affronta diverse questioni relative ai beni culturali, ma lo fa in maniera alquanto frammentata.

Manca, in esso, un apposito titolo dedicato ai beni culturali ecclesiastici, il cui inserimento era stato richiesto da molta parte della dottrina.

[75] R. ASTORRI, *I beni culturali di interesse religioso in Italia: tra legislazione canonica e intese con le regioni*, in *Panorami*, 6, 1994, p. 43 e ss.

Lo stesso Cardinal Colombo aveva proposto l'introduzione nel *corpus codiciale* della definizione del concetto di bene culturale, considerata la risonanza ottenuta a livello nazionale ed internazionale delle nozioni di tutela e di valorizzazione, ma la proposta non è stata considerata[76].

Attualmente, quindi, la nozione di bene culturale nel diritto canonico, viene ripresa da quella elaborata nella legislazione civile e nelle convenzioni internazionali.

Come è stato detto, in "mancanza di una formale definizione proposta dallo stesso legislatore, non resta che riferirsi al significato comunemente attribuito a tale termine.

D'altro canto la Santa Sede aderendo a convenzioni e stipulando accordi in materia, dimostra di convenire, almeno per le linee essenziali, con la nozione di bene culturale adottata dagli organismi internazionali e dagli Stati interessati[77]".

La finalità che la Chiesa persegue nel tutelare, valorizzare il proprio patrimonio, è solo in parte diversa da quella perseguita dagli ordinamenti civili: per lo Stato il bene è meritevole di tutela quando ha un valore culturale, per la Chiesa è tutelabile indipendentemente, in quanto bene di proprietà, finalizzato alla soddisfazione delle esigenze di culto e perciò reso fruibile alla collettività.

La stessa Commissione Pontificia per i beni culturali della Chiesa[78] aveva, infatti, ammesso che "il patrimonio storico artistico è indissolubilmente connesso con la proclamazione della fede e con il servizio della formazione integrale dell'uomo", sottolineando, così, la "dimensione specifica del bene culturale di carattere religioso, anteriore agli stessi usi ai quali sarà ordinato".

Tenuto conto che anche il Codice del 1983 conserva un approccio minimalista, ne deriva la logica conseguenza che la matrice delle novità più

---

[76] L'esigenza di una disciplina dettagliata sui beni culturali di interesse religioso è avvertita ormai da tempo, tanto che già nel 1964 ai lavori della Commissione Franceschini aveva partecipato un apposito gruppo esterno di studio costituito dalla Pontificia Commissione per l'arte sacra con la quale "la Commissione d'indagine ha avuto proficui scambi di veduta" e le cui conclusioni sono contenute nel documento "*Le esigenze di tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico artistico esistenti nelle diocesi italiane*", p. 630 e ss.

[77] G. FELICIANI, *La nozione di bene culturale nell'ordinamento canonico*, cit. . 454 e ss.

[78] PONTIFICIA COMMISSIONE PER I BENI CULTURALI DELLA CHIESA, nella Lettera circolare, *Necessità ed urgenza dell'inventariazione e della catalogazione dei beni culturali della Chiesa*, 8 dicembre 1999.

interessanti in materia di beni culturali di interesse religioso siano ravvisabili a livello *extra*-codiciale.

Si può meglio dire che l'attività del sistema ecclesiastico sul tema, si biforca in due direzioni: nella prima, che avviene a livello di Chiesa centrale, va fatto rientrare il riconoscimento dato alla Pontificia Commissione per la conservazione del patrimonio storico e artistico della Chiesa (1988), successivamente trasformata in Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa (1993); nella seconda, che avviene a livello particolare, si ritrova il rafforzamento delle competenze delle Conferenze episcopali nazionali e degli ulteriori organismi canonici presenti sul territorio.

L'attenzione per i beni culturali era comunque tanta, da indurre il legislatore, all'indomani della promulgazione del Codice del 1983, ad inserire nell'Accordo di Villa Madama una specifica norma ad essi dedicata, di più ampia portata rispetto alle disposizioni contenute nel Concordato Lateranense del 1929, dedicate solo alle catacombe.

In esso, per la prima volta, viene introdotto uno specifico articolo (art. 12) relativo ai beni culturali di interesse religioso, in attuazione del quale la C.E.I. ha proceduto a stipulare tre intese con il Ministero per i beni culturali, rispettivamente nel 1996, nel 2000 e nel 2005.

2. I beni culturali nel Codice canonico del 1983

Come già accennato nel precedente paragrafo, il Codice canonico non disciplina in modo organico e completo la materia dei beni ecclesiastici e ciò, probabilmente, rispecchia la volontà implicita del legislatore di collocare *extra codicem* tale regolamentazione, attribuendo le competenze in merito sia verso l'alto (alla Pontificia Commissione per la conservazione del patrimonio storico e artistico della Chiesa), sia verso il basso (alle Conferenze Episcopali nazionali).

I canoni che prendono in considerazione la dimensione culturale dei beni ecclesiastici sono pochi e collocati soprattutto nell'area delle disposizioni riguardanti l'amministrazione dei beni.

Per una maggiore schematicità è possibile raggruppare le norme del Codice dedicate ai beni culturali sotto quattro distinti profili.

Il primo, relativo alla conservazione e alla tutela del patrimonio artistico e culturale; il secondo relativo agli interventi di restauro; il terzo relativo alla fruizione e il quarto alla alienazione dei beni culturali di proprietà ecclesiastica.

Non c'è una definizione canonica del bene culturale, così come un collegamento con la normativa civile, non è presente alcuna individuazione sul versante istituzionale degli organi competenti a livello legislativo e amministrativo e non c'è alcun riferimento all'attività di valorizzazione.

In realtà questa impostazione per così dire "incerta", a cui fa eccezione solo la disciplina del matrimonio, non è una mancanza del *Codex*, ma la normale strutturazione delle norme canoniche che devono trovare applicazione in ogni Paese del mondo ed è, quindi, la funzione stessa a cui assolvono che impedisce una strutturazione in forma dettagliata.

Venendo ora ad analizzare le singole norme che nel Codice del 1983 prendono in considerazione la materia, occorre in primo luogo sottolineare che la locuzione "*bona culturalia*" è stata usata solo nel canone 1283, nel quale è disposto l'obbligo per gli amministratori dei beni ecclesiastici di redigere un inventario. Quanto detto lascia pensare ad un inserimento più per caso che per proposito finalizzato, visto che "l'utilizzo appare del tutto isolato e incidentale[79]", come sostenuto da parte di autorevole dottrina.

Nel primo gruppo di canoni, riferiti alla materia della conservazione e tutela dei beni culturali, si può far rientrare il canone 1216, che si occupa della "costruzione e della riparazione delle chiese, nel rispetto dei principi di liturgia e

[79] G. FELICIANI, *La nozione di bene culturale nell'ordinamento canonico*, cit., p. 450 e ss.; R. ASTORRI, *La tutela nelle leggi canoniche*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007, p. 93 e ss.

dell'arte sacra e con il supporto di esperti nella materia", facendo espresso richiamo ai criteri formalizzati nella costituzione *Sacrosanctum Concilium*.

Altro canone che contiene riferimenti specifici ai beni sacri e preziosi è il 1220, nella prima parte del quale viene imposto il mantenimento del decoro negli edifici di culto, mentre nella seconda parte è disposto che "per la debita protezione dei beni sacri e preziosi, insieme con la cura ordinaria della manutenzione, si adoperino anche gli opportuni mezzi di sicurezza".

Tra le norme in tema di conservazione e tutela del patrimonio culturale, va fatto rientrare anche il canone 1283, nel quale è previsto che gli amministratori redigano un dettagliato inventario di tutti i beni mobili, immobili, cose preziose, beni culturali, diritti reali e personali e che la redazione sia effettuata in duplice copia da depositare alla Curia competente e nell'archivio dell'ente.

Il canone 1283 prevede, inoltre, che gli amministratori "adempiano il loro ufficio con la diligenza del buon padre di famiglia, rispettando le norme del codice canonico e del codice civile e vigilando sui beni a loro affidati, perché non vengano perduti, né subiscano danni, provvedendo a stipulare, ove necessario, contratti di assicurazione".

Le disposizioni lasciano intravedere chiaramente l'intento di conservare e garantire la proprietà del bene.

Del secondo gruppo di norme, dedicate alla regolamentazione del restauro, fa parte il canone 1189, nel quale si dispone che per il restauro delle "immagini preziose, ossia insigni per antichità, arte o culto", esposte alla venerazione dei fedeli nelle chiese e negli oratori pubblici, sia necessaria la licenza scritta dell'Ordinario diocesano, il quale dovrà preventivamente consultare periti esperti che lo supportino nella scelta della opportunità e delle modalità di restauro.

I canoni 1210, 1221 e 1222, compongono il terzo gruppo di norme, disciplinanti la fruizione.

Il primo canone, 1210, stabilisce che l'uso profano di un luogo sacro, anche per lo svolgimento di attività culturali, debba essere autorizzato dall'Ordinario diocesano e per ogni singolo caso (*ad modum actus*).

La questione non è priva di attualità, al contrario trova sovente applicazione, basti pensare ai concerti tenuti negli edifici di culto che devono essere subordinati alla concessione di una licenza scritta dell'Ordinario diocesano per l'uso profano della chiesa e, naturalmente, tale attività andrà assoggettata, dal punto di vista civile, a quella propria dell'organizzazione di spettacoli[80].

Il canone 1221 affronta l'altra questione dell'ingresso nelle chiese, stabilendo che durante le sacre celebrazioni debba essere libero e gratuito, ciò per non "annullare il principio dell'apertura e dell'accesso generalizzato che era e resta il vanto del cattolicesimo italiano[81]".

Anche il contenuto di questo canone ha un forte legame con quanto accade quotidianamente negli edifici di culto, sottoposti ad un vero e proprio processo di "museizzazione" che tende a ridurre l'accesso e la fruibilità di tali beni considerati comunque collettivi, ma che sono sottoposti sempre più ad una sorta di "divaricazione funzionale" tra le finalità di culto e quelle diverse a cui sono devoluti.

Nella situazione attuale non è sempre facile distinguere la dimensione culturale da quella religiosa di una chiesa soprattutto perché, spesso, l'ingresso è subordinato al pagamento di un biglietto, che perciò ne limita la libera fruizione, circoscritta ai soli orari delle celebrazioni religiose.

Situazione che porta non di rado a considerare la fruizione di una chiesa come di un bene turistico-culturale e non religioso-culturale.

L'intesa del 2005 ha tentato un regolamentazione dell'accesso con *tickets* (si rinvia al paragrafo 6 del III capitolo), ma un tentativo di arginare questo fenomeno è stato fatto ancor prima dall'Osservatorio sui beni culturali il 18 dicembre del 1983, stabilendo che le chiese aperte al culto debbano essere

[80] A.G. CHIZZONITI, *Enti ecclesiastici e beni culturali*, in J.I. ARRIETA (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione C.E.I. in materia amministrativa*, Venezia, Marcianum Press, 2007, p. 306 e ss.

[81] C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007, 29 e ss., per il quale esso "non può essere oggetto di un mero rapporto privatistico e come tale sottratto alla tutela e al godimento collettivo e neanche può essere oggetto di interventi statali che ne ignorino il profilo religioso e l'appartenenza in qualche modo unitaria alle singole Chiese o confessioni".

accessibili liberamente e gratuitamente a tutti, anche ai turisti, fatta eccezione per casi particolari.

Si tratta di ipotesi in cui i flussi turistici sono elevati e costanti e comunque l'ingresso a mezzo *tickets* deve essere ristretto a precisi giorni ed orari prestabiliti, mentre il libero accesso deve essere garantito ai residenti nel territorio comunale, ai sacerdoti e ai religiosi.

Le indicazioni ricavabili dagli Orientamenti della CEI del 1992 sono più lineari e prospettano la creazione di itinerari rispettosi delle specificità dei beni ecclesiastici e delle finalità primarie del luogo sacro, fissando che siano sospese le visite durante le celebrazioni liturgiche.

Sicuramente i tentativi sono diretti ad evitare che le Chiese diventino meri beni di consumo turistico, ma il bilanciamento tra le esigenze di culto e quelle differenti più legate all'economia della cultura, non appaiono semplici, perché in gioco è lo stesso concetto di chiesa, di edificio di culto e di bene culturale di interesse religioso, sia da parte della Chiesa, sia da parte dello Stato, che ha sempre tentato di garantire l'apertura al pubblico di tali luoghi per consentire a chiunque di soddisfare i propri bisogni religiosi.

Per finire l'analisi nell'ambito della fruizione si deve fare un breve riferimento al canone 1222, il quale dispone le regole per le ipotesi in cui l'impiego di una chiesa sia ridotto permanente all'uso profano, comunque non indecoroso, tra cui vanno fatti rientrare senz'altro la creazione di un museo d'arte sacra o di un *auditorium*.

Il quarto gruppo di norme canoniche è dedicato alla materia dell'alienazione dei beni culturali ecclesiastici.

Il canone 1290 stabilisce il rispetto delle disposizioni civili vigenti in materia in ciascun Paese[82], con l'unica eccezione della contrarietà di tali disposizioni al diritto divino o al diritto canonico che disponga diversamente.

Il criterio della territorialità facilita la soluzione di problemi inerenti alla materia, creando una sorta di sintonia nell'amministrazione dei beni ecclesiastici

[82] T. MAURO, *Gli aspetti canonistici di rilevanza civile nell'attività degli enti ecclesiastici*, in A.A.V.V., *Enti ecclesiastici ed attività notarile*, (a cura di) TOZZI, Napoli, Jovene, 1989, p. 13 e ss.

con le regole e la prassi del luogo ove questi si trovano, salvo il rispetto dei principi etico giuridici inderogabili.

Per tale principio, nell'ordinamento canonico, la nozione di contratto riprende quella del codice civile italiano, non altrettanto può dirsi per quella di alienazione, che appare decisamente più ampia.

Infatti il canone 1291 stabilisce che per alienazione non debba intendersi solo la cessione di proprietà di una cosa o di un diritto mediante vendita o donazione, ma debbano essere ricompresi tutti i negozi in grado di intaccare il patrimonio di una persona, quindi rientra anche la permuta, la costituzione di una servitù, il pegno e l'ipoteca.

Nello stesso canone è, inoltre, disciplinato che l'alienazione del bene culturale debba avvenire previa licenza dell'autorità competente, rilasciata dal Vescovo diocesano se la proprietà è di persone giuridiche pubbliche assoggettate alla sua autorità e se il bene rientra nei parametri di valore stabiliti dalla CEI, mentre se non sussiste tale legame autoritario, la competenza al rilascio delle autorizzazioni sarà determinata dagli statuti.

Se il valore del bene da alienare supera il limite massimo determinato dalla CEI, o se si tratti di "oggetti preziosi per valore artistico e storico" (canone 1291), la licenza dovrà essere rilasciata dalla Santa Sede.

L'autorizzazione alla alienazione dovrà considerare le motivazioni che devono rivestire una "giusta causa", il prezzo , che non potrà mai essere inferiore a quello indicato nella stima periziale e l'ammontare dei proventi ricavati dalla alienazione che, come indicato dal canone 1294, "devono essere investiti a vantaggio della Chiesa o prudentemente utilizzati secondo gli scopi dell'alienazione".

Per il diritto canonico l'alienazione di un bene culturale non autorizzata è considerata invalida.

L'intrecciarsi delle norme canoniche con quelle civili può far sorgere dei problemi e ciò accade quando l'alienazione di un bene culturale sia valida per il diritto civile, ma sia illegittima per il diritto canonico.

Il canone 1296 prende in considerazione una tale ipotesi, ritenendo che "qualora i beni ecclesiastici siano stati alienati senza le dovute formalità canoniche, ma l'alienazione sia civilmente valida, spetta alla competente autorità stabilire, dopo aver valutato tutto attentamente, se e quale tipo di azione debba essere intentata, se cioè personale o reale, da chi e contro chi, per rivendicare i diritti della Chiesa".

In sostanza, il contratto di alienazione posto in essere senza le dovute formalità, potrà essere annullato civilmente, perché la formazione della volontà degli enti ecclesiastici è un atto complesso, costituito dalla volontà di chi è preposto ad amministrare il bene e dalla volontà dell'organo preposto al controllo.

La questione è stata trattata anche nell'articolo 7, comma 5° dell'Accordo del 1984, nel quale è stato disposto che "l'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico".

È stata poi ripresa dall'articolo 18 della legge 222 del 1985 (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi) che ha previsto una presunzione assoluta di conoscenza, stabilendo testualmente che "ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche".

Si tratta di una normativa speciale richiamata dall'articolo 831 del codice civile, che pur assoggettando "i beni degli enti ecclesiastici alle norme del codice civile, fa salve le leggi speciali che dispongano diversamente".

Quindi, l'alienazione di un oggetto prezioso per valore artistico e storico senza le richieste autorizzazioni, è da ritenersi invalida per il diritto canonico ed annullabile per il diritto civile, fatta salva la buona fede dei terzi.

La questione non è solo teorica, basti pensare alle numerose situazioni verificatesi soprattutto in passato, quando i parroci, per trovare i proventi necessari al restauro della chiesa, alienavano dipinti, argenteria e oreficeria varia.

Il codice canonico, per maggiormente tutelare i beni culturali alienati senza il rispetto delle prescritte indicazioni normative, prevede, al canone 1337, l'applicazione di una giusta sanzione.

Nell'ambito della regolamentazione della materia afferente ai beni culturali di interesse religioso, si deve tenere presente che il codice, seppur con i limiti esposti, definisce le linee generali delle norme a carattere universale, ma è attribuita alle Conferenze Episcopali nazionali e ai singoli vescovi, la competenza ad emanare norme particolari, adeguate alle caratteristiche del luogo in cui esse saranno applicate e a raccordarle con la legislazione che i vari Stati hanno emanato in materia.

È comunque opportuno, per avere una visione esaustiva della materia, passare in rapida rassegna le competenze delle Autorità ecclesiastiche, in modo specifico della Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa, della Santa Sede, della Conferenza Episcopale Italiana, dell'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici, delle Conferenze Episcopali regionali e delle Diocesi.

3. La Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa

In origine veniva denominata Pontificia Commissione per la conservazione del patrimonio storico e artistico della Chiesa, ed era stata istituita presso la Congregazione per il clero con compiti limitati all'attività di conservazione, mansione senz'altro importante ma prettamente statica.

Il 25 marzo 1993, la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, per esplicita volontà di Giovanni Paolo II, ha statuito una modifica della denominazione, definendola Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa.

Il cambio non ha avuto solo un significato formale, ma è stato lo specchio di una crescente volontà di considerare l'aspetto più dinamico legato ai beni culturali della Chiesa: la valorizzazione.

L'ampliamento dell'autonomia concernete le competenze e le attività della Pontificia Commissione[83], ha tratto origine dalla sottoscrizione dell'Accordo con l'Italia del 1984, con il quale è stata introdotta, seppur a livello di diritto canonico particolare, la nozione di "beni culturali di interesse religioso" appartenenti ad enti ed istituzioni religiose.

I nuovi ambiti operativi della Commissione Pontificia hanno fatto sorgere l'interrogativo entro quali confini e, quindi, su quali beni essa possa operare.

La risposta va ricercata nello stesso concetto di "bene culturale", che ricomprende i "patrimoni artistici della pittura e della scultura, oltre che dell'architettura e del mosaico e della musica, posti al servizio della Chiesa. Vanno anche aggiunti i beni librari delle biblioteche ecclesiastiche, i documenti storici custoditi negli archivi, le opere letterarie, teatrali, cinematografiche, prodotte dai mezzi di comunicazione di massa[84]".

Volendo generalizzare i compiti attribuiti alla Pontificia Commissione, si potrebbe dire che essi hanno riguardo a tutte le "strategie connesse alla cura dei beni culturali della Chiesa", per ciò intendendosi sia la "tutela del patrimonio storico e artistico (art. 99 della Costituzione apostolica *Pastor Bonus*), sia l'aiuto alle Chiese particolari ed agli organismi episcopali per la costituzione di musei, archivi e biblioteche (art. 101).

Quindi, oltre alle azioni più tipiche dirette alla conservazione, ad essa competono azioni rivolte alla valorizzazione, da realizzarsi entrambe con il supporto di altri organismi ecclesiastici, individuati dalla stessa Commissione Pontificia tra coloro che sono già coinvolti a livello istituzionale, come le Conferenze episcopali, i pastori delle diocesi e i vari dicasteri della Curia romana e le Autorità civili.

Riguardo i poteri della Pontificia Commissione, si può affermare che essi abbiano prevalentemente natura consultiva, è invece dubbio il riconoscimento di poteri amministrativi e sembrano del tutto esclusi quelli legislativi.

---

[83] La documentazione sui principali interventi in tema di beni culturali è raccolta nel *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa*.

[84] GIOVANNI PAOLO II, *Allocuzione alla I Assemblea plenaria della Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa, 12 ottobre 1995, in Enchiridion dei beni culturali della Chiesa*, cit., n. 1083.

In realtà, quanto ai poteri amministrativi, il confine dell'operare della Pontificia Commissione è veramente molto sottile, visto che la stessa risulta essere competente a rilasciare "l'autorizzazione ai prestiti dei beni culturali, non comportanti una vendita[85]".

Tale potere è stato esplicitamente confermato da una circolare della C.E.I. del 1999 intitolata, "Disposizioni sui prestiti dei beni culturali di pertinenza ecclesiastica in Italia".

In essa è stato previsto, per i soli prestiti di destinazione estera, l'obbligo di acquisire l'autorizzazione scritta della Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa.

Quanto ai poteri legislativi, si può dire che, anche se formalmente sono esclusi, in realtà la Pontificia Commissione con la sua attività di enucleazione di principi e indirizzi, ha spesso contribuito a costituire le premesse della nuova legislazione dei beni culturali, o per meglio dire, la cornice entro cui si sono sviluppati gli interventi legislativi di diritto particolare.

Non deve meravigliare che non vi sia concretamente una demarcazione precisa dei poteri della Pontificia Commissione, poiché peculiarità dell'ordinamento canonico, contrariamente a quello civile, è l'esistenza di competenze più elastiche tra i vari ordini e poteri.

Come già accennato, la Pontificia Commissione, nel suo importante operato, non agisce isolatamente, ma si avvale dell'ausilio delle Conferenze episcopali, alle quali invia un questionario chiedendo informazioni circa l'esistenza di normative nazionali del Paese in cui le Chiese e le Diocesi si trovano ad operare e riguardanti la conservazione del patrimonio artistico e storico.

Ai fini di una uniformità e chiarezza delle varie legislazioni è inoltre richiesta la trasmissione integrale della legislazione civile nazionale in merito.

Ai Vescovi diocesani si rivolge, invece, con documenti orientati a rendere concrete ed operative sul territorio le indicazioni in essi contenute e rivolte alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale della Chiesa.

[85] In tal senso si è espressa positivamente la Santa Sede sullo specifico quesito posto dalla Segreteria della C.E.I. "se la Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa sia competente a concedere l'autorizzazione ai prestiti non comportanti una vendita".

4. La Santa Sede

La Santa Sede è l'organismo attraverso il quale la Chiesa cattolica opera attivamente nell'ambito della comunità internazionale.

L'attività della Santa Sede[86] è rivolta essenzialmente alla sottoscrizione delle Convenzioni e delle Carte internazionali, che spesso contribuisce ad elaborare, inoltre è partecipe delle attività svolte dai maggiori organismi internazionali, attraverso un Osservatore permanente, presente nell'UNESCO, nell'OMPI (Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale) e nell'Unione Internazionale di Berna per la protezione delle opere letterarie ed artistiche.

Essa ha, altresì, un rappresentante permanente presso il Consiglio d'Europa ed è membro del Consiglio di Cooperazione Culturale che ha sede a Strasburgo.

Passando in rassegna le principali convenzioni per la protezione dei beni culturali alle quali la Santa Sede ha aderito, si possono ricordare innanzitutto, in ambito europeo, la Convenzione culturale europea del 1954 e la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico del 1969, sottoscritte rispettivamente nel 1960 la prima e nel 1972 la seconda.

In campo internazionale ha aderito alla Convenzione dell'Aja per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954 e ai due successivi Protocolli del 1958 e del 1999.

La Santa Sede ha attestato la sussistenza delle condizioni prescritte dall'articolo 8 della Convenzione per l'iscrizione dell'intero complesso dello Stato Città del Vaticano e a tal fine si è impegnata a non utilizzare la Radio Vaticana, la ferrovia e i corpi armati per fini bellici[87].

---

[86] G. BARBERINI, *La Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino, Giappichelli, 2003; G. GALLINA, *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, Roma, Editrice Studium, 1967; S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, Giuffrè, 1988; C. CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, Il Mulino, Giuffrè, 1988, p. 1 e ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, voce *Chiesa cattolica ed organizzazione internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, Torino, Utet, 1989, p. 1 e ss.

[87] G. GALLINA, *Il Vaticano è di tutti. Straordinari riconoscimenti internazionali della Città del Vaticano e dei beni extraterritoriali*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1991, p. 34 e ss.

Restava aperto un problema legato a quanto statuito nell'articolo 8 della Convenzione, sulla c.d. "distanza adeguata" del bene da iscrivere "da un obiettivo che potesse costituire bersaglio sensibile, come potrebbe essere un aeroporto, una stazione ferroviaria o una strada di grande comunicazione", presenti sul proprio territorio o anche su quello straniero, in questo caso il territorio italiano.

La questione concreta riguardava l'utilizzo, in caso di conflitto armato, da parte dello Stato Italiano, del tratto di via Aurelia posto a ridosso del Vaticano, una tale situazione implicava che l'iscrizione alla Convenzione da parte della Santa Sede, fosse subordinata ad un intervento dello Stato Italiano, avvenuto nel 1959, attraverso una nota Ufficiale presentata dal Governo al Direttore Generale dell'Unesco, nella quale era formalizzato l'impegno a non utilizzare il tratto dell'Aurelia confinante con lo Stato Città del Vaticano, permettendo così il 20 gennaio 1960, l'iscrizione dell'intero complesso dello Stato Città del Vaticano nel registro speciale[88].

Altra firma rilevante apposta dalla Santa Sede, è stata quella della Convenzione per la protezione del Patrimonio mondiale del 1972, che all'articolo 12 prevede la predisposizione di un elenco dei beni di cui fanno parte anche quelli aventi carattere religioso[89].

Tale sottoscrizione è avvenuta in modo lineare per i beni posti sul territorio dello Stato del Vaticano, mentre ha creato problemi di competenza per quelli *extra* territoriali, (ossia che si trovano sul territorio Italiano), perché l'Italia si è ritenuta competente per l'iscrizione di beni *extra* territoriali compresi sul proprio territorio.

Dopo diversi negoziati la Santa Sede e il Governo Italiano hanno ritenuto opportuno avanzare una richiesta congiunta[90], ciascuno in ragione delle proprie competenze.

Il problema sul quale si è spostata l'attenzione aveva riguardo all'interpretazione della nozione di *extra* territorialità[91], che doveva risultare

[88] T. CHIEMIELECKI, *La protezione internazionale dei beni culturali e la Chiesa Cattolica*, Roma, Pontificia Università Lateranense, 1955.
[89] F. BANDARIN, *Il patrimonio religioso nel patrimonio mondiale dell'UNESCO*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007.
[90] G. GALLINA, *Il Vaticano è di tutti*, cit. p. 64 e ss.

conforme agli impegni contenuti nel Trattato Lateranense (con il quale era stata riconosciuta la Sovranità alla Santa Sede nell'ordinamento internazionale ed era stato originato lo Stato Città del Vaticano), ma si doveva evitare la creazione di precedenti.

È stata così annessa al rapporto del Comitato della dodicesima sessione (dicembre 1988) una dichiarazione del Delegato della Santa Sede nella quale si affermava che "il regime di *extra* territorialità riservava alla Santa Sede l'esercizio di quei poteri derivanti dalla propria sovranità aventi una particolare risonanza internazionale[92]".

Giunti alla quattordicesima sessione (dicembre 1990) il problema del concetto di beni *extra* territoriali continuava a persistere, perché ritenuta una nozione troppo generica e ambigua e perciò stesso inaccettabile.

L'indicazione che il concetto di beni *extra* territoriali non avrebbe costituito un precedente e che il richiamo avrebbe riguardato solo ed esclusivamente la Santa Sede, non potendo essere rivendicata la medesima applicazione per altri beni *extra* territoriali esistenti sul territorio italiano e non appartenenti allo Stato del Vaticano, ma ad altre Congregazioni religiose, ha consentito il superamento di tale ostacolo e l'8 dicembre 1990 è stata approvata la Risoluzione del Comitato sull'iscrizione dei beni *extra* territoriali della Santa Sede[93].

Come notato da attenta dottrina[94], intorno al tema dei beni culturali si è consolidata un'attenzione particolare che ha portato alla sottoscrizione da parte della Santa Sede di diversi concordati (anche con Stati stranieri[95]), i quali hanno

---

[91] G. CAPUTO, voce *Extraterritorialità* (*diritto ecclesiastico*), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 154 e ss.; A.C. JEMOLO, *Sulla c.d. extraterritorialità delle basiliche patriarcali*, in *Foro italiano*, 1974, V, c. 201 e ss.; F. D'OTTAVI, *Il regime giuridico degli immobili di proprietà della Santa Sede previsto dagli articolo 13, 14, 15 e 16 del Trattato del Laterano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 4, 1983, p. 641 e ss.; C. DAQUANNO, *La condizione giuridica degli immobili extraterritoriali della Santa Sede*, in *Archivio Giuridico*, 3, 2004, p. 319 e ss.

[92] G. GALLINA, *Il Vaticano è di tutti*, cit. p. 70 ss.

[93] T. CHIEMIELECKI, *La protezione internazionale dei beni culturali e la Chiesa Cattolica*, cit. p. 139 e ss.

[94] Al riguardo G. FELICIANI, *Le basi del diritto canonico*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 11 e ss.; R. ASTORRI, *Le leggi della Chiesa tra codificazione latina e diritti particolari*, Padova, Cedam, 1992, p. 87 e ss.

[95] Tra gli impegni sottoscritti dagli Stati stranieri con la Chiesa, si possono menzionare, l'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica delle Filippine, sottoscritto a Manila il 18 aprile 2007 ed entrato in vigore nei rispettivi ordinamenti il 29 maggio 2008; la Conventio con la Repubblica di

accettato di convenire una regolamentazione comune, convinti che l'adozione di una posizione univoca e la concentrazione delle forze tecniche e finanziarie siano gli strumenti migliori per raggiungere risultati più efficienti.

5. *La Conferenza Episcopale Italiana*

La Conferenza Episcopale Italiana svolge un ruolo primario nell'attività di tutela, di valorizzazione e di promozione del patrimonio culturale della Chiesa, elaborando attività di carattere legislativo, amministrativo ed organizzativo.

Tra le principali attività normative svolte dalla C.E.I. va ricompresa la sottoscrizione delle Intese di attuazione degli impegni concordatari di cui all'articolo 12 dell'Accordo di Villa Madama del 1984, ma non vanno sottovalutati ulteriori interventi quali, ad esempio, la "predisposizione di schemi tipo di regolamento per gli archivi e le biblioteche ecclesiastici", adottati nel 1995 e nel 2002 e la programmazione delle "Disposizioni concernenti la concessione di contributi finanziari della Conferenza Episcopale Italiana per i beni culturali ecclesiastici", nel 2003.

Colombia del 12 luglio 1973, nella quale è regolamentata l'inventariazione del "patrimonio culturale" appartenente alla Chiesa Cattolica; l'Accordo con lo Stato Spagnolo del 3 gennaio 1979 circa la conservazione e catalogazione del "patrimonio storico artistico e monumentale"; la Conventio con la Repubblica di San Marino del 2 aprile 1992, nella quale la collaborazione è finalizzata al mantenimento degli "edifici di culto" e delle "strutture pastorali che abbiano un riconosciuto valore artistico, storico, documentale e architettonico"; il Concordato con la Repubblica di Polonia del 28 luglio 1993 che indica come finalità della collaborazione la protezione dei "beni culturali di valore nazionale"; il Fundamental Agreement con lo Stato di Israele del 30 dicembre del 1993 che si limita a riconoscere l'esistenza di un common interest alla collaborazione; l'Accordo con lo Stato Libero di Sassonia del 2 luglio 1996, con cui si riconosce l'esistenza di una "comune responsabilità per la salvaguardia e la conservazione dei monumenti ecclesiastici"; l'Accordo con la Repubblica di Croazia del 19 dicembre 1996, nel quale la collaborazione circa il patrimonio culturale ed artistico non è solo finalizzata alla tutela e alla valorizzazione, ma anche allo sviluppo del campo sia educativo che culturale; l'Accordo con lo Stato Libero di Turingia dell'11 giugno 1997 che prevede l'impegno a "conservare e curare gli edifici soggetti a tutela monumentale"; l'Accordo con la Repubblica di Ungheria del 20 giugno 1997, in cui si stabilisce l'impegno a "collaborare per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali"; l'Accordo con il Land Meclemburgo-Pomerania Anteriore del 15 settembre 1997 che si limita a prevedere una comune responsabilità per la "salvaguardia e la conservazione dei monumenti ecclesiastici".

Il ruolo rivestito dalla C.E.I. nell'ambito dei beni culturali, viene da essa stessa precisato in un documento del 1992 intitolato "I beni culturali della Chiesa. Orientamenti".

Negli "Orientamenti" risalta chiaramente la convinzione che i beni culturali ecclesiastici "sono di tale entità e complessità da richiedere, da parte degli enti responsabili, uno spiccato senso di collaborazione e di programmazione".

Il riferimento è, naturalmente, a tutti i responsabili delle comunità cristiane richiamati nell'apposita sezione dedicata ai "Soggetti istituzionali", quindi alla Santa Sede, alle Diocesi, alle Conferenze episcopali regionali, alla C.E.I stessa, agli Istituti di vita consacrata e società di vita apostolica, ma è fatto anche esplicito rinvio allo Stato Italiano, al quale è dedicata una specifica parte intitolata "Chiesa-Stato", nella quale è precisato che "in base a quanto stabilito dall'articolo 12 dell'Accordo del 1984, i rapporti sono ispirati al principio di collaborazione e coinvolgono non solo lo Stato, ma anche le regioni, le province e le province autonome".

Il documento affronta vari aspetti riguardanti i beni culturali: dalla tutela, che richiede un'attività di inventariazione e catalogazione da parte di tutti gli enti ecclesiastici, alla valorizzazione attraverso l'organizzazione nelle chiese di mostre e di concerti.

Individua nel volontariato una fonte di ausilio per il mantenimento dei beni culturali e, quanto al reperimento dei fondi necessari per i restauri, statuisce che essi "non possono essere ridotti ad una mera operazione finanziaria, ma vadano richiesti alla comunità cristiana sotto forma di contributi e alla Repubblica Italiana, potendo essere concessi sia dai comuni, che dalle regioni che dal Ministero per i beni culturali.

6. *L'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici*

La Conferenza Episcopale Italiana nel 1995 ha istituito presso la Segreteria generale l'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici, al quale ha assegnato lo svolgimento di quasi tutte le mansioni rivolte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso, oltre che al loro incremento.

Tali funzioni possono essere ripartite in tre tipi di attività: la cooperazione con la C.E.I., le Diocesi, le Conferenze Episcopali regionali e le società di vita apostolica; la collaborazione con le Pubbliche Amministrazioni e in particolare con il Ministero per i beni culturali; l'agevolare lo scambio di informazioni e il dialogo tra le Chiese, le istituzioni ecclesiali e le società.

Altre funzioni svolte dall'Ufficio nazionale per i beni culturali sono quelle di consulenza e di indirizzo per gli enti ecclesiastici, civili e per le Consulte Regionali e il mantenimento dei contatti con le Associazioni ecclesiali,[96] organizzando seminari, convegni e incontri rivolti ad agevolare la formazione e l'informazione in tema di beni culturali ecclesiastici.

In realtà, ben presto i compiti concretamente svolti dall'Ufficio nazionale per i beni culturali, hanno finito per eccedere le funzioni amministrative e di consulenza alle quali era stato originariamente preposto.

Ne sono esplicite dimostrazioni la sottoscrizione di due Accordi: l'Accordo dell'8 marzo del 2005 con il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero, per regolamentare le procedure informatizzate di richiesta della verifica dell'interesse culturale per i beni immobili, utilizzate dagli enti ecclesiastici e l'Accordo del 5 dicembre del 2006 con il Dipartimento per i beni archivistici e librari (Istituto Centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche del Ministero per i beni e le attività culturali) relativo alla descrizione bibliografica e al trattamento delle raccolte appartenenti alle biblioteche ecclesiastiche.

[96] Come l'Associazione Archivistica Ecclesiastica, l'Associazione dei bibliotecari ecclesiastici italiani, l'Associazione dei musei ecclesiastici italiani, l'Unione cattolica artisti italiani.

7. Le Conferenze episcopali regionali

Nel 1889 Leone XIII aveva suddiviso il territorio italiano in Regioni ecclesiastiche, alle quali faceva capo l'organismo collettivo della Conferenza episcopale regionale, prescrivendo che almeno una volta l'anno gli ordinari, che ne facevano parte, si riunissero per discutere dei problemi comuni[97].

Attualmente, le regioni ecclesiastiche sono sedici, guidate da altrettante Conferenze episcopali: Abruzzo-Molise, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Triveneto, Umbria.

Il ruolo delle Conferenze episcopali regionali è stato al centro dell'attenzione di gran parte della dottrina[98] e dibattuto è stato soprattutto il problema sulla configurabilità per esse di un vero e proprio potere legislativo.

La realtà è che le intese sottoscritte dalle Conferenze episcopali con le Regioni civili in tema di beni culturali di interesse religioso sono in numero tale da portare parte della dottrina[99] a ritenere che esse abbiano un vero e proprio potere legislativo, simile a quello delle conferenze episcopali nazionali e dei concili particolari.

Negli ultimi anni, infatti, si è assistito all'ampliamento dei compiti e delle funzioni delle Conferenze episcopali regionali, probabilmente in conseguenza del maggior ruolo ottenuto dalle Regioni civili a seguito delle riforme, tanto che in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici esse rivestano sempre più un ruolo decisivo e strategico.

Occorre notare che mentre vi era nelle Norme del 1974 solo un generico accenno alle funzioni delle Conferenze episcopali regionali in materia d'arte, stabilendo la possibilità di "costituire commissioni interdiocesane o regionali,

---

[97] G. FELICIANI, voce *Ordinamento territoriale della Chiesa*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, p. 1 e ss.

[98] G. FELICIANI, *Autorità ecclesiastiche competenti in materia di beni culturali di interesse religioso*, in *Aedon*, 1, 1998; J.I. ARRIETA, *Organismi episcopali a livello continentale, nazionale, regionale e provinciale,* in G. FELICIANI (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2000.

[99] G. FELICIANI, *Le Regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, (a cura di) G. FELICIANI, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 103 e ss.

raggruppando le diocesi site nel territorio di giurisdizione civile della stessa soprintendenza, aventi interessi culturali ed artistici omogenei", successivamente gli Orientamenti del 1992 riservano ad esse uno spazio decisamente maggiore.

Il n. 5 degli Orientamenti del 1992 delega alle Conferenze regionali l'attività di coordinare a livello territoriale le iniziative afferenti ai beni culturali ecclesiastici, oltre al compito di mantenere i rapporti con l'Amministrazione regionale civile, avvalendosi dell'ausilio delle Consulte regionali per i beni culturali.

Queste ultime sono organismi consultivi, già sperimentati in alcune Regioni ecclesiastiche[100], che si occupano delle questioni concernenti i rapporti tra diocesi, amministrazioni locali (regioni, province, comuni) e organi periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali; mantengono un rapporto continuo con le diocesi della regione, le consulte regionali e la consulta nazionale, tutti rapporti finalizzati a garantire l'uniformità degli orientamenti emanati dai vescovi della regione ecclesiastica e relativi ai beni culturali.

Con l'Istruzione in materia amministrativa del 2005 alla disposizione n. 5 (legislazione canonica provinciale e regionale) viene stabilito che le "Conferenze episcopali regionali che governano collegialmente le rispettive Regioni ecclesiastiche, non hanno potestà legislativa, ma le deliberazioni che approvano eventuali accordi o intese con le Regioni civili hanno efficacia vincolante per tutte le diocesi, a condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede, essendo in ogni caso necessario il consenso dei Vescovi, non appartenenti alla Conferenza, che hanno giurisdizione su una porzione di territorio nella Regione civile interessata dall'accordo".

Questa disposizione tenta di chiarire anche l'interrogativo riguardante l'efficacia delle intese nei casi di non perfetta coincidenza tra il territorio della Regione ecclesiastica e quello della Regione civile precisando che "qualora nella Regione ecclesiastica che stipula l'intesa vi fossero parti del territorio di una

[100] Le Regioni ecclesiastiche lombarda nel 1983, Triveneta ed Emiliano-Romagnola nel 1988, avevano autonomamente provveduto alla istituzione di apposite Consulte per i beni culturali ecclesiastici. Gli statuti si possono leggere in M. VISMARA MISSIROLI (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Giuffrè, 2003, p. 318 e ss.

circoscrizione ecclesiastica la cui sede si trovi in una Regione civile diversa, il Presidente della Conferenza episcopale regionale, dovrà chiedere il consenso a quel vescovo, affinché l'intesa abbia effetto nella parte di territorio appartenente alla Regione che stipula l'Intesa".

In un certo senso questa precisazione va ad avvalorare quanto sostenuto in dottrina[101], vale a dire che pur non essendo dotate teoricamente di funzioni legislative a livello pratico accade spesso che se la Regione ecclesiastica coincide con la Regione civile, le deliberazioni da esse adottate e riguardanti l'approvazione di accordi o di intese, una volta ottenuta la *recognitio* della Santa Sede, acquistano efficacia vincolante per tutte le diocesi interessate.

La *recognitio* non va a modificare la natura degli atti episcopali trasformandoli in provvedimenti pontifici, né attribuisce loro maggiore autorevolezza, ma è da intendersi più semplicemente come un nullaosta[102].

8. Le Diocesi

I compiti spettanti alle diocesi sono rilevanti come quelli attribuiti alle Conferenze episcopali, infatti gli stessi Orientamenti del 1992 stabiliscono al n. 4 che all'Ordinario diocesano spetti la competenza di "promuovere, disciplinare e coordinare quanto attiene ai beni culturali ecclesiastici" e nelle conclusioni viene affermato che "la legislazione sinodale delle diocesi italiane è chiamata a precisare ulteriormente la responsabilità delle chiese in ordine ai beni culturali ecclesiastici".

L'attività del Vescovo si svolge con l'ausilio di due organismi: l'Ufficio diocesano per i beni culturali e la Commissione diocesana per l'arte sacra e i beni culturali, nello specifico, l'Ufficio diocesano cura i rapporti con le

[101] G. FELICIANI, *Autorità ecclesiastiche competenti in materia di beni culturali di interesse religioso*, in *Aedon*, 1, 1998.
[102] G. FELICIANI, *Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, cit. p. 121e ss.

amministrazioni civili, con gli uffici della Diocesi della propria regione ecclesiastica, con la Consulta regionale per i beni culturali e con la C.E.I.

Svolge, inoltre, funzioni amministrative di carattere generale e avanza tutti i procedimenti sulle richieste di contributi e autorizzazioni inoltrate dagli enti ecclesiastici, trasmettendole, in seguito, agli uffici degli enti civili.

La Commissione diocesana per l'arte sacra esercita principalmente attività di consulenza, rilasciando il proprio parere preventivo alle autorizzazioni di competenza dell'Ordinario.

Nella pratica, l'attività della diocesi relativa alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso, ha trovato particolare estensione nell'ambito dei rapporti con le articolazioni territoriali civili, come accade per le Conferenze episcopali regionali, tant'è che numerose sono le convenzioni, le intese, i protocolli d'intesa sottoscritti con le Regioni civili[103] per la

[103] A livello meramente esemplificativo si possono riportare alcune convenzioni sottoscritte con le varie regioni d'Italia: Abruzzo: Convenzioni del 21 settembre 1999 (con protocollo aggiuntivo alla convenzione del 6 dicembre del 2000) e quella del 7 maggio 2001, siglati dalle Soprintendenze abruzzesi, dall'Archivio di Stato dell'Aquila, dal Comune di Sulmona e dalla Diocesi di Sulmona per la costituzione del Polo culturale civico diocesano nell'ex convento di Santa Chiara; Emilia Romagna: Protocollo d'Intesa tra la regione Emilia Romagna, la Provincia di Bologna, la Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Bologna e l'Arcidiocesi di Bologna per la costituzione di un coordinamento permanente in vista del Giubileo del 2000, sottoscritto il 24 maggio 1999; Protocollo tra la Provincia di Ravenna, il Comune di Ravenna e l'Arcidiocesi di Ravenna-Cervia per il Giubileo del 2000, sottoscritto l'11 dicembre del 1996; Lombardia: Convenzione tra la Regione Lombardia e l'Arcidiocesi di Milano per il completamento dell'inventario dei beni culturali di proprietà di Enti Ecclesiastici nell'ambito della Diocesi di Milano, approvata dalla giunta regionale il 30 dicembre 1993; Convenzione tra la Provincia di Bergamo e la Diocesi di Bergamo per la promozione e la valorizzazione dei beni culturali di mobili del territorio bergamasco, sottoscritta il 14 luglio 2000; Marche: Accordo di Programma sottoscritto dalla Diocesi di San Benedetto del Tronto – Ripatransone – Montalto con la provincia di Ascoli Piceno e i Comuni di Castigano, Rotella, Ripatransone e Grottamare per la realizzazione di un "Museo diocesano di arte sacra intercomunale" del 27 maggio 1999; Puglia: Protocollo d'intesa tra la Provincia di Lecce e le Diocesi di Lecce, Otranto, Nardò, Gallipoli e Ugento, Santa Maria di Leuca per il recupero, attraverso interventi di restauro e risanamento conservativo, di beni ecclesiastici di rilevante interesse storico-artistico e monumentale, sottoscritto il 12 ottobre 1996; Sardegna: Convenzione tra l'Arcidiocesi di Cagliari e il Comune di Cagliari per l'apertura e consultazione dell'Archivio diocesano, sottoscritta il 3 marzo del 1998; Sicilia: Convenzione tra la Provincia di Palermo e l'Ente per le opere di religione e di culto dell'Arcidiocesi di Monreale per l'apertura al pubblico dell'Archivio storico diocesano, sottoscritta il 29 marzo 2002; Convenzione tra il Comune di Palermo e l'Arcidiocesi di Palermo per l'apertura di Chiese dell'Arcidiocesi di Palermo nel Centro storico, approvata dalla Giunta municipale il 10 luglio 1997; Convenzione tra la Provincia di Palermo e l'Arcidiocesi di Monreale per l'apertura al pubblico dell'Archivio storico diocesano, sottoscritta il 29 marzo del 2002; Toscana: Convenzione tra il Comune di Pienza e la Diocesi di Chiusi-Pienza-Montepulciano e la Fabbriceria della Chiesa Cattedrale di Pienza per il sistema dei musei cittadini, sottoscritta il 3 giugno del 2003; Convenzione tra i Comuni di

valorizzazione e la tutela dei beni culturali di interesse religioso e gli accordi firmati con le istituzioni culturali[104] diretti alla gestione del patrimonio ecclesiastico.

Laddove l'intesa sottoscritta a livello diocesano coincida con la materia trattata da altra intesa sottoscritta a livello nazionale e regionale e non sia munita di *recognitio* della Santa Sede perde qualsiasi forza vincolante diretta[105].

Spesso però accade che le intese regionali si presentino come leggi quadro che definiscono i confini entro i quali le diocesi e gli enti ecclesiastici operano, anche attraverso l'utilizzo di strumenti giuridici tipici dell'ordinamento civile,

---

Quarrata e Agliana e la Diocesi di Pistoia per la realizzazione di un Museo di arte sacra – sezione staccata del Museo Diocesano di Pistoia presso la Chiesa dei SS.SS. Filippo e Giacomo di Ferruccia – Quarrata, sottoscritta il 26 maggio 1999; Convenzione tra il Comune di Prato e la Diocesi di Prato per l'attività nell'ambito del Sistema museale pratese e la custodia della mostra "I Tesori della Città", presso il Museo di pittura museale pratese, sottoscritta il 9 agosto 1998; Protocollo d'intesa tra la Provincia di Firenze e l'Arcidiocesi di Firenze per la salvaguardia, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale della Diocesi di Firenze, sottoscritto il 5 novembre del 1996; Convenzione tra la Provincia di Pistoia, il Comune di Pistoia e il Vescovo di Pistoia per la pubblica fruizione degli istituti culturali ecclesiastici, sottoscritta il 23 aprile del 1993; Convenzione tra il Comune di Montalcino, la Soprintendenza per i Beni Artistici e Storici di Siena e l'Arcidiocesi di Siena, Colle di Val D'Elsa e Montalcino per la costituzione del "Museo civico e diocesano d'arte sacra di Montalcino"; Trentino Alto Adige: Intesa tra la Provincia autonoma di Trento e l'Arcidiocesi di Trento relativa alla tutela e alla valorizzazione di beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, sottoscritta il 18 maggio 2007 (in sostituzione di quella stipulata dai medesimi soggetti il 17 giugno 2000); Intesa tra la Provincia autonoma di Trento e l'Ordinariato diocesano in materia di archivi degli enti ecclesiastici dipendenti dall'Autorità diocesana, sottoscritta il 10 settembre 1993; Umbria: Accordo firmato dal Consiglio comunale di Narni con la Curia vescovile di Terni, Narni ed Amelia per la realizzazione del Progetto museale della Città di Narni, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 50 del 10 aprile 2002 e che sostituisce analogo accordo-convenzione del 17 maggio 1993; Valle d'Aosta: Intesa tra la Regione Valle d'Aosta e la Diocesi di Aosta per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, sottoscritta il 27 dicembre 1999; Convenzione tra la regione Autonoma della Valle d'Aosta e l'Ordinariato diocesano in materia di archivi degli enti ecclesiastici dipendenti dall'Autorità diocesana e delle associazioni di culto, sottoscritta il 28 luglio 2003 (in sostituzione di quella stipulata tra i medesimi soggetti il 24 ottobre 19979. Documenti consultabili sul sito *www.olir.it*.

[104] Esempio è il Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria – Assessorato Beni Culturali e la Biblioteca Arcivescovile di Reggio Calabria per lo sviluppo del Sistema Bibliotecario Regionale, del 9 luglio del 2002, sottoscritto per parte ecclesiastica oltre che dal legale rappresentante della biblioteca, anche dall'Arcivescovo di Reggio Calabria, Bova, in *www.olir.it.*

[105] A.G. CHIZZONITI, *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Lecce, Libellina Edizioni Minuto d'arco, 2008, p. 127 e ss; G. FELICIANI, *Le intese regionali: a) profili canonistici*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 maggio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007, p. 137 e ss., "si sofferma sulla necessità della sottoposizione delle delibere di approvazione delle intese e degli accordi all'esame della Santa Sede, giungendo alla conclusione che la "recognitio" è richiesta solo ai fini della obbligatorietà e, quindi, non è necessaria per le decisioni approvate o almeno spontaneamente accettate da tutti i vescovi interessati".

come i contratti tra privati, non creandosi, perciò, alcun contrasto sostanziale in grado di far perdere efficacia all'attività attuata dall'Ordinario diocesano.

CAPITOLO TERZO

I BENI CULTURALI E L'INTERESSE RELIGIOSO

1. Definizione e individuazione dei beni culturali di interesse religioso

La definizione "beni culturali di interesse religioso" porta a considerare "l'ineluttabile confluenza, in *subiecta materia*, di interessi eterogenei, ma in buona misura parimenti orientati[106]".

Tale denominazione vale ad individuare, nell'ambito di un vasto e articolato catalogo di beni culturali, una nuova categoria di beni caratterizzata dall'interesse religioso, che esige per la sua rilevanza costituzionale, adeguate attenzioni.

Diverse sono state le riflessioni protese a recuperare lo "specifico religioso" degli interessi culturali, nel tentativo di delineare concretamente in cosa si sostanzi l'interesse religioso prefigurato dall'articolo 12 del Concordato, al punto che si è parlato di beni che sono culturali due volte e in due maniere distinte e separate: per lo Stato, "in quanto rientranti nel patrimonio di antichità e d'arte della comunità civile"; per la Chiesa, "in quanto espressione di quella cultura religiosa di cui è portatrice la comunità dei fedeli[107]".

In realtà le qualifiche del bene culturale d'interesse religioso sono parallele: l'una va a coincidere con quello che è l'apprezzamento civile su cosa sia il bene culturale, mentre l'altra dovrà essere oggetto di una valutazione che va ricondotta all'autodeterminazione degli interessi religiosi che il sistema italiano garantisce.

Tale conclusione non rimuove i contrasti che si profilano quando si vanno ad analizzare le esigenze di carattere religioso, che l'articolo 12 sembra assuma a misura della rilevanza del rispettivo interesse, dal momento che l'espressione "si

[106] G. SARACENI, *Cultura e beni religiosi*, in A.A.V.V., *Beni culturali e interessi religiosi*, Napoli, Jovene, 1983.
[107] L. SCALERA, *Beni culturali e "nuovo" Concordato*, Milano, Giuffrè, 1990.

presta a dilatazioni massime, non essendo ancorabili a parametri obiettivi di interpretazione[108]" (come già precisato nel paragrafo 7 del I Capitolo).

Dell'interesse religioso manca, infatti, una definizione legislativa e la stessa identificazione del fenomeno può dar luogo a notevoli incertezze in sede scientifica, legislativa e giurisprudenziale.

Accade, perciò, che la tutela dei beni culturali di interesse religioso sia considerata da qualcuno, come luogo di attenzione ai meri interessi liturgici[109], da altri, anche come momento di apertura a specifiche aspettative di promozione culturale delle confessioni religiose[110].

Come già anticipato, in merito alla determinazione degli effetti civili dell'interesse religioso possono trarsi indicazioni utili, ma non esaurienti, dall'articolo 16[111] delle disposizioni "sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi"(legge 20 maggio 1985, n. 222).

Di fatto le considerazioni rivolte all'Accordo del 1984[112] con cui è stata inserita la locuzione "beni culturali di interesse religioso", sebbene con riferimento ai soli beni appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica, ha mosso diverse interpretazioni rivolte soprattutto a delineare in modo certo gli spazi di rilevanza dell'interesse religioso nella tutela dei beni culturali.

L'obiettivo di armonizzare esigenze di uso religioso ed esigenze culturali civili monopolizza l'attenzione e distrae dal compito più importante di studiare la "dimensione giuridica" dei beni culturali di interesse religioso.

---

[108] G. LOSAVIO, *I beni culturali ecclesiastici e il nuovo Concordato. Più difficile la tutela?*, in *Quaderni di Italia Nostra*, 19, 1985, p. 15 e ss.

[109] P. BELLINI, *Il patrimonio ecclesiastico italiano fra Concordato e intesa d'attuazione*, in *Quaderni di Italia Nostra*, 1993, p. 11 e ss.

[110] A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 237 e ss.; nelle stesse prospettive si esprime il corso del 1996.

[111] Tale norma, infatti, qualifica espressamente "agli effetti civili" come attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, all'azione missionaria, alla catechesi e all'educazione cristiana".

[112] In realtà la dizione "beni culturali di interesse religioso" compare per la prima volta nella redazione della quinta bozza bis, nel corso della revisione del Concordato Lateranense. Nelle bozze di revisione precedenti, quella del 1976 si parlava di "patrimonio artistico", a cui è stato aggiunto il termine "storico", in quella del 1979; mentre la bozza del 1980 faceva riferimento al "patrimonio storico, artistico, conservato nelle chiese o di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastiche", introducendo, quindi, il criterio dell'ubicazione e della titolarità.

La società pur disposta ad allargare il numero delle testimonianze protette, è ancora poco attenta alla "specificità" della categoria dei beni, per cui una qualificazione giuridica del bene culturale di significato religioso stenta ancora a farsi strada.

Non può neppure essere condivisa la tendenza, talvolta emersa in determinati ambienti ecclesiastici, a rovesciare i termini della questione, proponendo la dizione "beni religiosi di interesse culturale" perché risulterebbe ancora più vaga ed imprecisa dal momento che né il Codice di diritto canonico, né la legislazione italiana propongono una nozione di "bene religioso".

Nelle intese stipulate con le confessioni diverse da quella cattolica non viene fatto alcun riferimento all'aspetto religioso e si preferisce parlare di "beni afferenti al patrimonio storico, artistico e culturale", richiamando, in alcuni casi, il "patrimonio ambientale, architettonico o al patrimonio storico morale e materiale[113]".

Ciò è dettato soprattutto dalla considerazione che si vuole avere per le caratteristiche di ogni confessione religiosa, le quali troveranno modi e tempi di espressione nelle Intese stipulate, ma probabilmente anche da un altro fattore per così dire, più legato agli aspetti della materialità.

Da un punto di vista architettonico, infatti, le Confessioni evangeliche hanno una concezione dell'arte sacra molto diversa da quella rispecchiata dalla Chiesa cattolica.

Non esiste l'idea del "luogo sacro", manca quasi del tutto la categoria di "oggetti destinati al culto" e gli edifici di culto sono in genere semplici sedi di assemblee, anche se non bisogna dimenticare che esistono particolari tipologie di

[113] La legge 11 agosto 1984 n. 449 per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Valdese, fa riferimento al "patrimonio storico, morale e materiale; la legge 22 novembre 1988 n. 516 sulla regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, parla di "beni afferenti al patrimonio storico e culturale"; la legge 8 marzo 1989 n. 101, dà una definizione più ampia, parlando di "patrimonio storico artistico, culturale, ambientale e architettonico, archeologico, archivistico e librario".

templi protestanti e di pulpiti che possono presentare un particolare interesse artistico[114].

La dottrina ha spesso lamentato la mancanza di una definizione del concetto di appartenenza confessionale, sottolineando che l'indeterminatezza della locuzione potrebbe condurre ad un indiscriminato allargamento delle categorie di beni protetti basato sul solo dato dell'afferenza, da cui potrebbero derivare situazioni di privilegio, sottraendo testimonianze di cultura a più allargate fruizioni. Nonostante tali considerazioni critiche non si sono però delineate in dottrina posizioni più specifiche.

L'elemento dell'interesse religioso deve comunque essere considerato anche nel patrimonio culturale delle minoranze, pur essendo questo quantitativamente inferiore a quello della Chiesa cattolica e l'attribuzione della qualifica di "bene culturale di interesse religioso" deve prescindere dal legame al concetto di proprietà, perché non tutti i beni appartenenti ad enti o istituzioni ecclesiastiche saranno da considerare di interesse religioso come, al contrario, potranno essere considerati tali anche beni di proprietà privata che siano espressione della cultura religiosa di una determinata collettività.

Certo è che l'identificazione della qualifica "culturale" del bene con i procedimenti di verifica o dichiarazione è di più lineare attuazione, mentre non si può dire lo stesso per il concetto religioso, sul quale persiste qualche difficoltà in più. (È opportuno richiamare nuovamente il concetto laico di "bene culturale", indicato dapprima nell'articolo 148 del D.lgs. 112 del 1998[115], poi nel D.lgs. 490 del 1999 agli articoli 2-4[116] e ancora dopo negli articolo 2, 10 e 11[117] del Codice

---

[114] G. LONG, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 96 e ss.

[115] "Si intendono beni culturali quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, dermoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge". Sul tema si può vedere G. PITRUZZELLA, *art. 148*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 493 e ss; A.G. CHIZZONITI, *Gli itinerari turistico religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in *Aedon*, 1, 1999, *www.aedon.mulino.it*; M.P. CHITI, *La nuova nozione di "beni culturali" nel D.lgs. 112/1998*, in *Aedon*, 1, 1998, *www.aedon.mulino.it*.

[116] Il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria l'11 marzo 1999 ha precisato che dare una definizione di "bene culturale" considerando tale solo ciò che è già indicato dall'ordinamento giuridico attraverso una disposizione di legge, equivale a "non dare una definizione". Sul concetto

Urbani, nonostante sia stato già esaminato nei paragrafi precedenti, così come sul radicamento costituzionale di tale concetto, nell'articolo 9 della Costituzione).

Manca, infatti, lo strumento normativo di individuazione dell'interesse religioso, per cui le possibili soluzioni possono seguire due strade.

La prima, più restrittiva, è quella di riferirsi alle indicazioni stabilite nei vari ordinamenti confessionali interessati ai quali il bene appartiene, la seconda, più ampia, considera la possibilità che l'interesse religioso persista su tutti i beni individuati come culturali dal codice Urbani, purché essi servano per lo svolgimento delle funzioni religiose o di culto[118], secondo gli accordi assunti tra lo Stato e le Confessioni religiose.

Partendo dall'assunto che nelle elencazioni dei beni culturali, indicate agli articoli 10 e 11 del Codice Urbani, non viene fatto alcun riferimento a quelli di interesse religioso, ai quali è invece dedicata l'apposita norma dell'articolo 9, si giunge a poter considerare persistente tale interesse su ogni bene che sia individuato come culturale, ma il riconoscimento del concetto religioso passa comunque attraverso le istruzioni date dalla confessione a cui appartiene o afferisce il bene.

Non appare semplice effettuare una classificazione dei beni culturali di interesse religioso, né tantomeno può essere considerata esaustiva, ma per una maggiore organicità dell'elaborato, si può tentare la creazione di categorie specifiche, considerando da un lato gli elenchi indicati dagli articoli 10 e 11 e dall'altro il concetto di proprietà di tali beni, ovvero i soggetti che ne sono proprietari e che legittimamente se ne servono.

---

di bene culturale introdotto dal D.lgs. 490 del 1999, si può vedere, A.G. CHIZZONITI, *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiastico. Una prima lettura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, p. 541 e ss.; M. CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione al commento del D.lgs. 490/1999*, in *Aedon*, 1, 2000, *www.aedon.mulino.it*.

[117] Per l'art. 2 "il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici", 2° comma, "sono beni culturali le cose immobili e mobili che ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà"; gli articoli 10 e 11 individuano, rispettivamente un'elencazione di categorie generali e un'elencazione di categorie speciali.

[118] G. FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici: bilanci e prospettive*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2006, I, p. 6 e ss.

La disposizione dell'articolo 12 1° comma dell'Accordo del 1984 parla di "enti e istituzioni ecclesiastiche", proprietari dei beni culturali, categoria nella quale possono essere fatti rientrare gli "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti", assimilati dal Codice Urbani, (art. 10, 1° comma) agli enti pubblici, e gli "enti ecclesiastici non riconosciuti", assimilati, sempre dal Codice Urbani, a volte alle persone giuridiche senza scopo di lucro (art. 10, 1° comma), altre volte ai privati (art. 10, 3° comma), considerata, a sua volta, una categoria a sé stante.

Beni culturali di interesse religioso possono essere, quindi, tutte le cose mobili o immobili che presentano interesse storico, artistico, archeologico, etnoantropologico[119], delle quali fanno parte gli edifici di culto con i relativi beni incorporati e gli altri funzionali sempre alle attività di culto o religiose. Gli archivi e i singoli documenti che abbiano un valore storico, come gli archivi di natura confessionale o ecclesiastici[120]. Le raccolte librarie di particolare interesse culturale, delle quali fanno parte, senza dubbio, le biblioteche ecclesiastiche[121]. Le cose mobili e immobili che costituiscono la testimonianza dell'identità e della storia delle istituzioni religiose[122], concetto ampio nel quale possono essere fatti rientrare gli oggetti che abbiano acquistato un significato devozionale, come quelli legati alla vita dei Santi. Le pubbliche piazze, le vie, le strade e gli altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico[123], sui quali, ad esempio possono essere svolti percorsi devozionali o itinerari religiosi e che, perciò, possono rivestire un interesse religioso.

Sono da considerare beni culturali di interesse religioso anche quelli richiamati dall'articolo 11, lett. *a*), come gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le

[119] Se risultano essere di proprietà pubblica o di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti o di altri enti senza scopo di lucro sono sottoposti al procedimento di verifica dell'interesse culturale (art. 10, 1° comma), se invece sono di proprietà di privati o di altri soggetti si usa il procedimento di dichiarazione (art. 10, 2° comma).
[120] Il procedimento di accertamento dell'interesse culturale va effettuato con la procedura di dichiarazione, indipendentemente dal soggetto di appartenenza (art. 10, 2° comma).
[121] L'interesse culturale va accertato con il procedimento di dichiarazione, come per gli archivi ecclesiastici.
[122] Anche in questo caso il procedimento adottato per l'accertamento dell'interesse culturale è quello della dichiarazione.
[123] In questo caso l'accertamento dell'interesse culturale varia in dipendenza del soggetto al quale appartengono, come avviene per le cose mobili e immobili.

lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli[124] e gli altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista, il cui distacco può avvenire previa autorizzazione del soprintendente.

I beni sopra elencati vengono tradizionalmente fatti rientrare tra i beni culturali-cose, che devono distinguersi dai beni culturali-attività[125], di cui fanno parte le manifestazioni linguistiche, letterarie, musicali, teatrali, cinematografiche, distinzione che merita di essere accennata, anche se non sarà approfondita in questa sede.

2. La normativa italiana sui beni culturali di interesse religioso

La legislazione nazionale sin dagli inizi del secolo scorso ha sempre dimostrato un certo interesse per i beni religiosi, confermato dagli "sprazzi" di regolamentazione che via via si incontrano e di cui qualche accenno è già stato fatto nel primo paragrafo del primo capitolo del presente lavoro.

Nel 1909, la legge Rosadi-Rava aveva imposto agli enti ecclesiastici l'obbligo di trasmettere l'elenco delle cose di interesse storico, artistico archeologico, paletnologico di proprietà o comunque nelle loro disponibilità, imposizione perpetuata dalla legge Bottai del 1939[126].

---

[124] Il regime speciale indicato dall'articolo 11 del Codice Urbani, scatta solo successivamente all'accertamento della sussistenza dell'interesse culturale e questa affermazione che teoricamente appare scontata acquista, invece, nella pratica una particolare importanza. Si pensi ad esempio proprio ai tabernacoli e, con più precisione, alle immagini sacre, usate in molte regioni d'Italia per decorare le mura esterne delle abitazioni, ma spesso sfornite di carattere artistico. Se la qualifica di beni culturali avvenisse ope legis, si finirebbe per sottoporle tutte a dei vincoli che indirettamente limiterebbero il diritto di proprietà del relativo immobile.

[125] In relazione alla distinzione tra beni culturali-cose e beni culturali-attività, si veda V. PIERGIGLI, I *beni culturali nell'ordinamento delle regioni e delle autonomie locali. Il disegno normativo e la sua attuazione*, in L. MEZZETTI (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, Cedam, 1995, p. 79 e ss.; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, p. 117 e ss.

[126] F. PETRONCELLI HUBLER, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Napoli, Jovene, 2001, p. 13 e ss.; L. SCALERA, *Beni culturali e "Nuovo Concordato"*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 31 e ss.; P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 316 e ss.

In realtà, già con la legge del 1939, iniziava a profilarsi un nuovo rapporto tra lo Stato e la Chiesa, in tema di beni culturali, basato non tanto sull'imposizione di obblighi, quanto sulla collaborazione.

Infatti, con l'articolo 8 della legge in questione, il legislatore aveva stabilito che per le "cose appartenenti agli enti ecclesiastici e destinate alle funzioni di culto, il Ministero per l'educazione nazionale, non potesse più operare isolatamente, ma di concerto con le stesse Autorità ecclesiastiche".

Il nuovo concetto di collaborazione tra Santa Sede e Stato italiano per la tutela del patrimonio artistico avente carattere religioso trova applicazione anche nella Costituzione del 1948 per venire successivamente formalizzato nell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, confermato nell'articolo 19[127] del D.lgs. 490 del 1999 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali) e nuovamente avvalorato nel Codice Urbani all'articolo 9.

La collaborazione tra Stato e Chiesa è senz'altro una delle novità più significative introdotte dalla legge del 1939, ma non va dimenticata anche l'altra innovazione della stessa legge, rappresentata dal fatto che la tutela del bene culturale avviene nel rispetto della sua dimensione religiosa.

Quasi sicuramente il tentativo del legislatore è quello di sopperire alla "lacuna" (se così si può dire) lasciata nel Concordato Lateranense del 1929, dove i richiami ai beni culturali ecclesiastici riguardavano solo le catacombe, quindi erano quasi nulli (art. 33).

[127] L'art. 19 del D.lgs. 490 del 1999, rubricato "Beni culturali di interesse religioso" afferma: "Quando si tratti di 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 del culto, d'accordo con le rispettive autorità". Mentre l'art. 9 del D.lgs. 42 del 2004, anch'esso rubricato "Beni culturali di interesse religioso" stabilisce: "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. 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 legge emanate sulla base delle intese sottoscritte con le Confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3°, della Costituzione".

Prima che a livello statale, il modello di "tutela partecipata", ha trovato spazio a livello regionale e provinciale[128].

Diverse sono state, infatti, le Regioni[129] che hanno predisposto con apposite leggi regionali, l'inserimento nelle Commissioni consultive della Giunta e del Consiglio in materia di patrimonio culturale e storico regionale, esperti nominati dalle competenti Autorità ecclesiastiche.

Un significativo esempio è rappresentato dalla legge 27 dicembre 1975, n. 55 emanata dalla provincia autonoma di Trento[130], con la quale è stata istituita una Commissione per l'esercizio delle funzioni amministrative sui beni culturali, attribuite agli organi periferici dello Stato, la cui composizione prevede l'eventuale presenza di un portavoce degli interessi religiosi.

La successiva legge 14 febbraio 1992, n. 11, contenente "Disposizioni in materia di archivi e istituzione dell'Archivio provinciale", ha modificato la situazione, statuendo la necessaria presenza di un esperto archivista designato dall'Ordinario diocesano di Trento, quando la Commissione deve pronunciarsi sugli archivi ecclesiastici.

---

[128] P. CAVANA, *Rapporti giuridici tra regioni e autorità ecclesiastiche locali nel nostro ordinamento: osservazioni e spunti ricostruttivi*, in R. BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994, p. 265 e ss. (pubblicato anche in *Dir. eccl.*, 1994, I, 962-1008); L. RENZONI GOVERNATORI, *La rilevanza dell'interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, in R. BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994, p. 127 e ss.; S. BORDONALI, *La disciplina regionale dei beni culturali librari e archivistici di interesse religioso*, in R. BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994, p. 77 e ss.

[129] La Regione Basilicata ha emanato la legge 9 luglio 1974, n. 14, con la quale ha disposto che della Commissione regionale dei beni e dei servizi culturali, facessero parte due rappresentanti del clero particolarmente esperti in materia di beni ecclesiastici; la Regione Emilia Romagna, con la legge 26 agosto 1974 n. 46, ha stabilito che nel Comitato consultivo per i beni artistici, culturali e naturali, facciano parte quattro rappresentanti delle Commissioni diocesane di arte sacra della Regione ecclesiastica Flaminia e quattro della Regione Emilia; la Regione Marche, con la legge 30 dicembre 1974 ha previsto che della Consulta per i beni culturali facesse parte un membro designato dalle Commissioni diocesane d'arte sacra; la Regione Toscana ha stabilito, con la legge 13 aprile 1982 n. 32, che nella Consulta regionale per i beni culturali e naturali, ci fosse un rappresentante della Conferenza Episcopale Toscana.

[130] E. CAMASSA AUREA, *La disciplina dei beni culturali di interesse religioso nelle province autonome di Trento e Bolzano*, in R. BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994, p. 257 e ss.

Facendo un salto temporale in avanti e tralasciando l'analisi dell'articolo 12 dell'accordo del 1984, le successive Intese di attuazione e il Codice Urbani, che verranno ripresi in appositi paragrafi successivi, un richiamo al tema dei beni culturali di interesse religioso lo si ritrova nel D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, preceduto dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, con il quale si dà attuazione alla riforma del Ministro Bassanini per il conferimento dei poteri alle regioni e agli enti locali, in osservanza del principio di sussidiarietà[131].

Nell'articolo 154 viene prevista l'istituzione, in ogni Regione, di una Commissione che si occupa della valorizzazione e della promozione dei beni culturali, formulando proposte di piani pluriennali e annuali con il fine di coordinare le iniziative dello Stato, delle regioni, degli enti locali, di altri soggetti pubblici e privati.

Quello che, in realtà, rappresenta una novità è stata la predisposizione di una composizione mista[132], nello specifico tredici membri, di cui uno designato dalla Conferenza Episcopale regionale.

La presenza di un componente designato dall'Autorità ecclesiastica riveste un significato particolare perché attribuisce alla Chiesa un ruolo di interlocutore, per così dire, privilegiato: in grado non solo di evidenziare e difendere l'interesse religioso dei beni di sua appartenenza, ma anche di partecipare in via istituzionale ai lavori della Commissione, anche quando essa dovesse occuparsi solo di beni culturali senza alcuna altra qualificazione.

A livello regionale viene riconosciuto ciò che a livello statale non è stato convenuto con l'Intesa di attuazione dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, né lo sarà con il successivo D.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, con cui viene istituito il nuovo "Ministero per i beni e le attività culturali".

Ad esso vengono attribuiti compiti di provvedere alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività

[131] G. PASTORI, M. RENNA, *La Riforma della pubblica amministrazione "a Costituzione invariata": legge n. 59 del 1997*, in *Studium Juiris*, 1998, p. 459 e ss.

[132] Dei tredici membri, tre sono designati dal Ministero per i beni culturali e ambientali, due dal Ministero per l'Università e la ricerca scientifica e tecnologica, due dalla regione, due dall'associazione regionale delle province, due dal CNEL tra le forze imprenditoriali locali, uno dalla Conferenza Episcopale regionale.

culturali, ma non è fatta alcuna menzione esplicita sui beni culturali di interesse religioso, pur rappresentando una larghissima parte di quelli oggetto dell'attività del Ministero.

Con il D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e nel solco delle riforme amministrative dirette alla semplificazione[133], nasce il T.U., con l'obiettivo di riordinare la materia dei beni culturali, per gran parte ancora disciplinata dalla legge 1089 del 1939.

L'unico articolo che esplicitamente menziona i beni culturali di interesse religioso, è l'articolo 19, che abbandona la precedente dizione contenuta nell'articolo 8 della legge 1089 del 1939, "cose appartenenti ad enti ecclesiastici", per sostituirla con quella di "beni culturali di interesse religioso", facendovi rientrare anche i beni delle altre confessioni di culto e non solo di quella cattolica.

Il contenuto del 1° comma nella parte in cui dispone che "quando si tratti di 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" appare significativo, ma il 2° comma si presenta particolarmente innovativo quando stabilisce che l'individuazione dei soggetti competenti da parte delle confessioni religiose diverse da quella cattolica, debba avvenire osservando le disposizioni stabilite nelle intese stipulate a norma dell'articolo 8, 3° comma della Costituzione.

Il richiamo alle intese è, per così dire, "aperto", comprendendo non solo quelle stipulate in attuazione dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, ma anche quelle delle altre Confessioni religiose diverse da quella cattolica e non solo quelle già sottoscritte al momento dell'entrata in vigore del T.U., ma anche quelle concluse successivamente.

Non può essere esclusa, però, l'ipotesi che l'individuazione dei soggetti competenti possa presentare qualche difficoltà quando si tratti di Confessioni che non abbiano stipulato intese con lo Stato, perché se anche è possibile valutare la

[133] M. CAMMELLI, *La semplificazione amministrativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, (a cura di) M. CAMMELLI, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 7 e ss.

soluzione attingendo dallo statuto, resterebbero comunque senza un'accettabile soluzione tutte le situazioni in cui la Confessione religiosa ha la disponibilità di un bene culturale e lo utilizzi ai fini di culto, ma non è organizzata e non ha, quindi, uno statuto.

3. *La regolamentazione pattizia dei beni culturali di interesse religioso: l'Accordo del 1984*

L'articolo 12 dell'Accordo del 1984 va analizzato sotto due profili: quello di aver inserito la nozione di beni culturali di interesse religioso e l'altro di aver formalizzato un processo di collaborazione[134] tra Stato e Santa Sede al fine di tutelare i beni in questione.

Quanto al primo aspetto, è già stato accennato che i Patti Lateranensi del 1929 non contenevano disposizioni in materia di tutela dei beni culturali d'interesse religioso, fatte salve le limitate eccezioni dell'articolo 33 del Concordato e degli articoli 16 e 18 del Trattato.

Con l'articolo 33 era stabilito che la Santa Sede conservasse la disponibilità delle catacombe, mentre con gli articoli 16 e 18, si prevedeva che la Santa Sede consentisse l'accesso e la visione dei "tesori d'arte e di scienza esistenti nella Città del Vaticano", sia agli studiosi che al pubblico.

Veniva, inoltre, riconosciuto ad Essa, il diritto di intervenire sugli immobili indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16, senza sottostare ad alcun controllo da parte dello Stato italiano.

Le trattative[135] che hanno preceduto la sottoscrizione dell'Accordo del 1984 hanno considerato la materia dei beni culturali di interesse religioso tra quelle da regolare, motivo che ha portato alla creazione di un'apposita Commissione

[134] L'articolo 12, 1° comma stabilisce: " la Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico e artistico".
[135] La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha pubblicato le varie fasi delle trattative e i testi delle bozze, in *La revisione del concordato. Un accordo di libertà*, Roma, 1986.

paritetica avente il compito di formulare le norme da sottoporre alle due parti firmatarie.

Il percorso non è stato dei più semplici, soprattutto perché parte della dottrina riteneva che una tale scelta avrebbe comportato una compressione della sovranità della Repubblica alla quale, per esplicita disposizione dell'articolo 9 della Costituzione, era riservata la trattazione della materia[136].

La stessa costituzione di una Commissione mista Stato-Chiesa conduceva alla creazione di una "competenza istituzionale paritetica italo vaticana, violando i poteri, l'indipendenza e l'autonomia della Repubblica sui compiti di conservazione e tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione[137]".

La previsione nell'articolo 12 della soggezione alla disciplina statale per le attività di tutela del patrimonio artistico e storico degli enti ecclesiastici e la previsione della necessità di concordare le disposizioni di attuazione, ha portato a pensare che la problematica fosse stata archiviata, almeno fino al momento in cui si è dovuto procedere a dare atto alla concreta attività operativa.

Questo principio è chiaro già leggendo la prima enunciazione:"La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico".

In essa risulta evidente come lo Stato italiano conservi una piena competenza e responsabilità nella tutela dei beni culturali, ma al tempo stesso si impegni a considerare le esigenze religiose della Chiesa.

Non si disciplina la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso, che resta perciò, compito dello Stato, ma viene previsto un impegno a collaborare con quest'ultimo per la tutela di interessi che sono propri della Chiesa.

L'articolo 12, quindi, non ripartisce le competenze, riconosce l'esistenza di una pluralità di interessi che sugli stessi beni possono coesistere e al tempo stesso identifica nella Chiesa un legittimo interlocutore.

---

[136] E. CAMASSA AUREA, *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 85 e ss.
[137] E. CAMASSA AUREA, *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, cit.

Quanto al secondo aspetto di novità introdotto dall'articolo 12, ossia il principio di collaborazione è necessario analizzarlo sotto due aspetti concernenti le ragioni che hanno indotto ad una tale scelta e le modificazioni che ciò ha portato.

I motivi per cui le parti hanno preferito dare un particolare svolgimento al principio di cooperazione, (non limitato alla sola Chiesa cattolica, ma esteso anche alle altre Confessioni religiose) vanno ricercate, senza dubbio, nella intervenuta consapevolezza delle difficoltà finanziarie connesse all'adempimento della tutela e della conservazione, ma anche nella presa di coscienza della problematicità legata alla gestione della fruibilità dei beni di interesse religioso, senza la collaborazione della Chiesa.

In realtà la prassi costante è sempre stata quella che il bene fosse reso fruibile e custodito dalla Chiesa e dalle persone che in suo nome esercitano tali compiti, senza oneri per lo Stato.

Per cui il testo legislativo non ha fatto altro che tradurre in pratica ciò che concretamente già avveniva, formalizzando alcuni comportamenti.

La necessità di una collaborazione ha, comunque, portato a diverse modiche in senso estensivo.

Infatti, l'articolo 12[138] dell'Accordo del 1984, presenta un'operatività decisamente più ampia rispetto all'articolo 8 della legge 1089 del 1939, dimostrata dal fatto che la dizione "esigenze di carattere religioso", ha sostituito quella più ristretta di "esigenze di culto", ma anche dalla portata di un altro

[138] Si riporta integralmente il testo dell'articolo 12: "1. La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico. Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche. La conservazione e la consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese tra i competenti organi delle due Parti. 2. La Santa Sede conserva la disponibilità delle catacombe cristiane esistenti nel suolo di Roma e nelle altre parti del territorio italiano con l'onere conseguente della custodia, della manutenzione e della conservazione, rinunciando alla disponibilità delle altre catacombe. Con l'osservanza delle leggi dello Stato e fatti salvi gli eventuali diritti di terzi, la Santa Sede può procedere agli scavi occorrenti ed al trasferimento delle sacre reliquie."

termine contenuto nell'articolo 12, quello di "appartenenza" del bene culturale ad enti e istituzioni ecclesiastiche.

Quanto all'espressione contenuta nel 2° comma dell'articolo 12, "beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche", va precisato che come enti e istituzioni non possono intendersi esclusivamente gli enti civilmente riconosciuti, ma anche in senso più ampio, quei "soggetti diversamente qualificabili dal punto di vista giuridico formale, persone giuridiche canoniche non riconosciute agli effetti civili o persone giuridiche di diritto civile, quali le associazioni di fatto, nelle quali sia comunque ravvisabile un rapporto organico con l'istituzione ecclesiastica[139]".

Inoltre, in un concetto di "appartenenza" così ampiamente formulato, rientrano anche tutti quei beni che da anni sono in uso ai soggetti ecclesiastici, ma per i quali non sempre risulta facile individuare un titolo giuridico che ne attesti la proprietà.

Da quanto sopra esposto si può dedurre, quindi, che restano esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 12 quei beni culturali che pur appartenendo alla Chiesa, non presentino quel *quid pluris* consistente nell'interesse religioso[140], ma sono anche da escludere quei beni culturali che, pur avendo l'interesse religioso, risultino appartenere ai privati.

Questi ultimi rimangono interamente assoggettati alle leggi statali, ad esclusione del limite previsto dall'articolo 831, 2° comma, per i soli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, che "non potranno essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità alle leggi che li riguardano"

Con la formulazione dell'articolo 12, ma soprattutto con la sua attuazione, sono sorte delle perplessità relative all'inserimento di una nuova *res mixtae*[141], a cui sommariamente si è già accennato e delle problematiche connesse all'individuazione degli organi competenti e dei rispettivi ruoli rivestiti.

---

[139] G. DALLA TORRE, *La disciplina concordataria del patrimonio ecclesiastico*, in *I beni temporali della Chiesa in Italia*, LI. Ed. Vaticana, 1986, p. 55 e ss.
[140] Tra i beni artistici non "religiosi" rientrano le sculture, i quadri, i vecchi paramenti ecc.
[141] P. BELLINI, *Come nasce una "res mixtae": la tutela del patrimonio artistico nelle bozze del nuovo concordato*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 270 e ss.

In realtà le premesse di tali dubbi partono da un altro interrogativo che la dottrina si è posta, riguardante i profili di costituzionalità dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, in quanto ha sostenuto che l'articolo 7 della Costituzione, facendo esplicito riferimento ai Patti Lateranensi, ha offerto a questi ed alle materie in essi disciplinate, copertura costituzionale, non estesa, perciò, ad altri successivi accordi, neppure a quello del 1984 che, peraltro, adottando il principio della collaborazione, si sarebbe posto in contrasto con l'articolo 9 della Costituzione.

A tale tesi si è contrapposta quella di un'altra parte della dottrina, la quale diversamente ha ritenuto che anche l'Accordo del 1984 benefici della stessa copertura costituzionale dei Patti del 1929, non solo in forza dell'articolo 7, ma anche per i successivi articoli 10 e 11.

Al di là delle posizioni dottrinali, la perplessità che concretamente ha ritardato l'applicazione dell'articolo 12 e quindi la sottoscrizione delle Intese di attuazione, ha avuto riguardo non tanto alla contrattazione di primo livello tra lo Stato e gli enti esponenziali delle Confessioni, quanto alla contrattazione di secondo livello, nella quale si collocano gli accordi posti in essere su richiesta del primo livello per disciplinare materie particolari[142].

Infatti, la questione relativa all'individuazione dei soggetti che l'articolo 12 dell'Accordo chiamava a collaborare per la tutela del patrimonio artistico e storico non è stata semplice.

Il 1° comma dell'articolo 12 considera Parti legittimate la Santa sede e la Repubblica, ma tale espressione che può apparire definita, in realtà nell'applicazione pratica non lo è, perché lascia spazio a varie interpretazioni e naturalmente a difficoltà.

Il problema che si è posto ha riguardato il riferimento esplicito che si fa alla Santa Sede, in grado di per sé di escludere ogni operatività delle Regioni in quanto non avrebbero competenza a trattare con organismi riconosciuti di diritto internazionale, come appunto la Santa Sede.

---

[142] N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Foro It.*, V, 1987, p. 297 e ss.

Dottrina e giurisprudenza concordano sul fatto che il potere di stipulare Trattati spetti in via esclusiva al Governo[143].

Già da una prima lettura risulta evidente che il 2° e il 3° comma dell'articolo 12 fanno riferimento a strumenti e a percorsi di collaborazione diversificati e ciò non può essere ininfluente sulla identificazione dei soggetti che debbono poi porli in essere.

In realtà, il legislatore non ha voluto totalmente escludere le competenze regionali sul tema in questione, tant'è che con le disposizioni del 3° e 4° comma dell'articolo 12, ha fatto riferimento a percorsi di collaborazione diversificati, considerando che a porli in essere potessero essere soggetti differenti, in *primis* il Ministero per i beni culturali, da parte statale e la Pontificia Commissione in qualità di organo della Santa Sede.

Da parte sua la C.E.I. ha provveduto a ripartire le competenze tra organi centrali e organi periferici, individuando a livello universale la Pontificia Commissione per i beni culturali e per lo Stato italiano, la Consulta nazionale per i beni culturali ecclesiastici, avente lo specifico compito di tenere i contatti con il Ministero per i beni culturali e con le varie Consulte regionali.

Anche a livello periferico la competenza per la tutela, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali religiosi, segue due strade: quella ecclesiastica vede competente a collaborare con gli enti locali pubblici e privati la Commissione diocesana per l'arte sacra; quella statale considera competenti a curare i rapporti con le Regioni e con l'amministrazione regionale, le Consulte regionali.

Un primo Documento, redatto dalla Conferenza Episcopale Toscana prima della sottoscrizione dell'accordo del 1984, precisamente nel 1979, ha anticipato la ripartizione di competenze tra i soggetti interessati, evidenziando la possibilità pratica di poter collaborare nell'individuazione dei beni culturali, senza

[143] Tale limite al potere regionale risulta inoltre, in modo esplicito dall'articolo 4 del D.P.R. 616 del 1977, nella parte in cui prevede che lo Stato eserciti le funzioni attinenti ai rapporti internazionali anche nelle materie trasferite o delegate. Un limite ulteriore discenderebbe dalla adesione alla tesi che vede nell'articolo 7, 2° comma e 8, 3° comma della Costituzione, una riserva di legge che come tale costituirebbe un limite generale di legittimità alla autonomia legislativa regionale.

necessariamente dover intaccare la "reale proporzione delle rispettive sfere di competenza".

Si tratta della "Normativa per la difesa dei beni culturali sacri e per i rapporti con gli organi dello Stato e della Regione, nella quale si legge, "spesso il confronto fra Stato e Chiesa in materia di beni culturali può dare origine ad un conflitto di competenze, creando equivoci e contestazioni che possono risolversi, come è già avvenuto, in danni reali sia al patrimonio culturale in se stesso, sia alla retta interpretazione in merito alla sua funzione e, soprattutto, ai modi e ai metodi dell'efficace tutela e retta conservazione di esso".

Il passo successivo del "Documento" è individuare nelle Regioni e nei suoi organi la controparte statale alla quale le Conferenze episcopali regionali possono fare riferimento nell'attività di tutela dei beni culturali.

In modo specifico, nell'opera di catalogazione e di inventariazione[144] devono cooperare le Soprintendenze ai beni culturali competenti per territorio, affiancate dalle Commissioni diocesane per l'arte sacra, con gli Ordinari diocesani, per stabilire le modalità e i tempi della schedatura, inviandone, poi, una copia alle Curie che possono procedere a revisionare la schedatura o ad archiviare il tutto.

La stessa attività viene posta in essere con riguardo al restauro delle opere d'arte sacra: i Soprintendenti e gli Ordinari diocesani devono coordinare le iniziative e operare nel rispetto delle esigenze culturali e religiose.

Quindi, in maniera molto sintetica, si può affermare che gli accordi o le intese con le rappresentanze confessionali in tema di tutela o inerenti ai principi fondamentali relativi alla valorizzazione e alla promozione dei beni culturali di interesse religioso, dovranno essere stipulate con lo Stato, come avvenuto con la

[144] La Conferenza Episcopale Toscana ritiene che "Le attività di inventariazione e di catalogazione non debbano essere un semplice censimento dei beni, ma conoscenza dell'intero patrimonio artistico sotto l'aspetto storico, scientifico e conservativo. Devono essere condotte da esperti, ben preparati, delle due Parti interessate, i quali possono soprattutto stabilire l'autenticità degli oggetti da catalogare affinché non accada che vengano definite opere d'arte, cose che sono solo riproduzioni di moduli artigianali, la cui conservazione non può essere vincolante, sia per il mancato valore, sia per il fine di largo consumo dell'oggetto, come candelieri, ampolle, lavabi, stoffe ecc."

sottoscrizione delle tre Intese, nel 1996, nel 2000 e nel 2005 tra la Conferenza Episcopale e il Ministero per i beni culturali[145].

Mentre gli eventuali accordi inerenti la valorizzazione e la promozione dei beni e delle attività culturali di interesse religioso andranno sviluppati a livello regionale[146].

Seguendo l'esame dell'articolo 12, l'ultima parte è dedicata alla disciplina delle catacombe cristiane la cui custodia, manutenzione, conservazione, resta compito della Santa Sede, che può operare ricerche archeologiche senza la necessità della preventiva concessione del Ministero, (è necessario ricordare che esso resta titolare, in base all'articolo 88 del Codice Urbani, di tale funzione) come, al contrario avviene quando siano soggetti pubblici o privati diversi da esso ad operare.

Resta però obbligo, anche per la Santa Sede, di rispettare le prescrizioni emanate dal Ministero, come si può dedurre dal disposto indicato nel medesimo articolo: "con l'osservanza delle leggi dello Stato".

4. L'Intesa del 1996

Il primo intervento di attuazione dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, è stato rappresentato dall'Intesa stipulata il 13 settembre del 1996[147], entrata in

[145] Per la disciplina concernente le intese del 1996, 2000 e 2005 si rinvia ai paragrafi successivi.

[146] In modo più dettagliato si può affermare che, con la riforma del 2001, resta allo Stato l'intera materia della tutela dei beni culturali (art. 117, 2° comma, lett. *s)* della Cost.), salvo i diversi sviluppi applicativi ex art. 116, 3° comma Costituzione; alle Regioni spetta, in via concorrente, la regolazione dell'attività di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, oltre alla promozione e all'organizzazione di attività culturali, salvo che per la determinazione dei principi generali fissati dallo Stato, così come indicato nell'articolo 7, 1° comma del Codice Urbani; ai Comuni spettano le funzioni amministrative, "salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Provincie, città metropolitane, Regioni o Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (art. 118, 1° comma Cost.).

[147] Con la circolare n. 139 del 24 giugno 1997, il Ministero per i beni culturali e ambientali ha riassunto ed esplicato i contenuti, "Esecuzione dell'Intesa fra il Ministero per i beni culturali ed ambientali ed il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, firmata il 13 settembre 1996, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, in *www.olir.it*.

vigore con il D.P.R. n. 571 dello stesso anno per lo Stato italiano e il 29 ottobre 1996 con decreto del Presidente della CEI, per l'ordinamento canonico.

Nonostante non si possa negare che essa sia stata un punto di partenza che ha prodotto effetti positivi seppur limitati, non si può nascondere l'insoddisfazione che l'ha accompagnata, né sottacere le carenze che l'hanno caratterizzata.

In verità la sottoscrizione è stata preceduta da accesi dibattiti dottrinali[148], perché, nel tentativo di adattare alla materia dei beni culturali di interesse religioso le previsioni sulla semplificazione amministrativa, si era predisposto l'utilizzo di apposite conferenze di programma e di servizi ai diversi livelli di competenza territoriale[149].

Le polemiche hanno avuto ad oggetto il richiamo agli strumenti predisposti dal legislatore in tema di procedimenti amministrativi, perché l'uso delle conferenze di programma e di servizi è subordinato al presupposto di assicurare il coordinamento e la valutazione comparativa di interessi comunque e necessariamente pubblici.

Non essendoci dubbi che gli enti esponenziali delle confessioni religiose non possono assumere tale qualifica, anche se sono in grado di perseguire interessi pubblici, si deve giungere alla conclusione di ritenere inutilizzabili tali strumenti.

In fase di applicazione dell'Accordo erano poi riapparse le perplessità che avevano anticipato la sottoscrizione, vale a dire il timore di collisioni con l'articolo 9 della Costituzione, oltre al fatto che l'articolo 12 del Concordato presenta un limite invalicabile quando afferma che le intese devono mantenersi nei confini di applicazione della legislazione italiana, che resta pienamente operativa e non modificabile, in materia di beni culturali.

---

[148] AA.VV., *La tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti agli enti ecclesiastici. L'art. 12 del nuovo Concordato: oltre la prima "bozza" di intesa attuativa,* in *Quaderni di Italia Nostra*, 1993, n. 25; S. LARICCIA, *Tutela del patrimonio culturale ecclesiastico, nuovi principi in tema di procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, 1996, p. 535 e ss.

[149] E. CAMASSA AUREA, *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, cit, p. 101 e ss.

Un confine che è parso inizialmente molto stretto, tale da lasciare poco spazio alla disponibilità dei contraenti e per il quale comunque non potevano darsi vere innovazioni normative.

Con il tempo, però, questo limite si è rivelato una guida preziosa per passare da una concezione aridamente procedurale ad un'altra più ampiamente programmatoria che avesse come punti di riferimento i contenuti di una collaborazione materiale tra tutti i soggetti interessati, di parte ecclesiastica e di parte statale.

Le esplicite manifestazioni di contrarietà alle linee sulle quali si muoveva il Governo, hanno prodotto l'accantonamento per qualche tempo della discussione sull'attuazione dell'articolo 12, ripresa nel 1994 con l'istituzione della commissione bilaterale, composta da rappresentanti e da esperti nominati dal Ministro per i beni culturali e ambientali e dalla Conferenza Episcopale Italiana.

L'Intesa del 1996 può essere definita più un accordo di metodo che di principi, o meglio, può essere considerata come una norma programmatica che applica solo in parte l'articolo 12, individuando gli organi competenti, ma nulla dice sui problemi che dovevano essere affrontati in una materia di dimensione nazionale in cui spesso erano stati segnalati i punti dolenti e le carenze storiche.

Indica a livello centrale, il Ministero per i beni culturali e ambientali e i Direttori generali degli uffici centrali, il Presidente della CEI e le persone delegate e a livello locale i Soprintendenti, i Vescovi diocesani e i loro delegati.

Nell'Intesa sono previste specifiche modalità di collaborazione tra le parti indicate, alle quali è imposto un obbligo di informazione reciproco sulle iniziative che intendono intraprendere e che riguardano i beni culturali di interesse religioso e, a tale scopo, è stata prevista la partecipazione dell'Autorità ecclesiastica ad apposite riunioni pluriennali e annuali di intervento sui beni culturali, in cui si presentano nuove richieste e si scambiano le idee.

Una felice intuizione che lasciava intravedere una qualche volontà programmatoria è stata l'istituzione con l'articolo 8 dell'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso.

Si tratta di un organismo paritetico, nella composizione e nella Presidenza che resta congiunta, con il compito di vigilare sulla realizzazione delle forme di collaborazione indicate nell'Intesa.

5. *L'Intesa del 2000*

Per dare attuazione al n. 1, comma 3° dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, in materia di archivi e biblioteche ecclesiastiche, il 18 aprile del 2000[150], Stato e Chiesa Cattolica, hanno sottoscritto una nuova Intesa, entrata in vigore il 16 maggio 2000 per l'ordinamento italiano e il 10 luglio 2000, con decreto del Presidente della CEI, per l'ordinamento canonico.

La nuova Intesa si allontana dai tratti programmatici delle precedente del 1996, infatti individua con precisione gli obiettivi consistenti nella tutela, conservazione, fruizione e valorizzazione del patrimonio archivistico e bibliotecario ecclesiastico e le modalità di intervento per raggiungerli.

È divisa in tre parti, la prima in materia di archivi, la seconda di biblioteche, la terza contiene le disposizioni di attuazione.

Nella prima parte viene fissato il principio, fondamentale, che il patrimonio debba rimanere negli archivi delle diocesi o delle parrocchie, ossia nei luoghi dove si è formato o è stato conservato e che debba essere depositato presso gli archivi storici delle diocesi competenti per territorio, solo nel caso di soppressione delle prime.

Sono inoltre stabiliti espliciti impegni sia dello Stato che dalla Chiesa.

L'Autorità ecclesiastica si obbliga a garantire la conservazione e l'eventuale consultazione degli archivi, non solo con l'erogazione dei finanziamenti necessari, ma anche attraverso lo svolgimento di precise attività di inventariazione da

[150] L'Intesa del 18 aprile del 2000 è stata recepita nell'ordinamento italiano con i D.P.R. del 16 maggio 2000, n. 189, ed è stata contemporaneamente promulgata nell'ordinamento canonico con decreto del Presidente della C.E.I. del 15 luglio 2000.

trasmettere regolarmente al Ministero, oltre che a predisporre appositi meccanismi di sicurezza.

Da parte sua, l'Autorità statale si obbliga a fornire un supporto economico per l'acquisto delle attrezzature necessarie ad effettuare gli inventari e gli interventi di restauro degli archivi diocesani.

Di comune accordo Stato e Chiesa, hanno deciso di mantenere un costante scambio di informazioni, il potenziamento della rete informatica, la creazione di nuovi sistemi di inventariazione, ripartendo gli oneri e le entrate derivanti dalle mostre organizzate con il patrimonio documentario ed archivistico di proprietà ecclesiastica.

Nella seconda parte, dedicata alle biblioteche, l'Autorità ecclesiastica deve garantire l'apertura, la libera consultazione, la catalogazione, deve adottare regolamenti uniformi e deve altresì predisporre un elenco delle biblioteche esistenti nelle diocesi da trasmettere periodicamente al Ministero; ha anche il compito di procedere all'inventariazione e all'aggiornamento del patrimonio librario, seguendo quanto stabilito da appositi piani triennali e non da ultimo di provvedere a destinare apposite risorse finanziarie per il mantenimento e il funzionamento delle strutture.

Dal canto suo lo Stato si impegna a costituire un gruppo permanente di lavoro, costituito da rappresentanti delle Autorità ecclesiastiche, presso l'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria, con il compito di coordinare le richieste di intervento in favore delle biblioteche ecclesiastiche, di individuare gli strumenti finanziari supplementari e formulare pareri e proposte circa l'inventariazione, la catalogazione e la tutela del patrimonio librario (conservazione, restauro ecc.), oltre che la formazione del personale.

Stato e Chiesa hanno concordato di agire comunemente nella tutela delle biblioteche contro i furti, le alienazioni abusive, di vigilare per evitare l'immissione dei beni librari sul mercato dell'antiquario e per realizzare la connessione delle biblioteche ecclesiastiche con la rete informatica nazionale S.B.N.

Nella terza e ultima parte dell'Intesa, è previsto che le due Parti si impegnino ad emanare apposite circolari per regolamentare le procedure di attuazione, cosa che è avvenuta quasi subito con l'emanazione da parte delle CEI dello schema tipo di regolamento delle biblioteche ecclesiastiche.

6. *L'Intesa del 2005*

Con l'Intesa del 2005 si delinea una precisa volontà delle Parti sottoscrittrici di rafforzare la collaborazione tra Stato e Chiesa per la tutela del "patrimonio storico e artistico" nel rispetto delle esigenze religiose.

La proposta è partita dal Consiglio dei Ministri ed è stata deliberata il 2 agosto del 2004, motivata anche dalla riforma delTitolo V, dall'entrata in vigore del Codice Urbani e dal nuovo riassetto del Ministero per i beni e le attività culturali, oltre che dall'esigenza di migliorare i contenuti dell'Intesa del 2000.

Con l'Intesa del 2005 si specifica, sostanzialmente, quali soggetti statali ed ecclesiastici possono essere coinvolti nella collaborazione, mentre resta invariata l'operatività dell'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso.

È, quindi, stabilito che a livello centrale, parti siano il Ministero, nelle figure dei Capi di dipartimento o dei Direttori generali e il Presidente della C.E.I. o i suoi delegati; a livello regionale, i Direttori e i Presidenti delle Conferenze episcopali regionali; a livello locale l'attività può essere compiuta dai sovraintendenti per territorio e materia e dai Vescovi diocesani.

Su questo aspetto, l'Intesa del 2005, rispetto a quella del 1996, ha operato dei cambiamenti puramente tecnici, sia a livello centrale che locale, scaturiti dalla riforma costituzionale del 2001.

Al primo livello ha, infatti, semplicemente sostituito i "Direttori generali degli uffici centrali del Ministero" con i "Capi di dipartimento o i Direttori generali", mentre all'ultimo ha specificato che la competenza è sempre dei "Soprintendenti competenti per territorio e materia".

La concreta novità deriva, invece, dall'inserimento, a livello regionale (presso ogni Regione a statuto ordinario, oltre che nella Sardegna e nel Friuli-Venezia Giulia), di apposite direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, aventi la specifica funzione di cooperare con le Conferenze Episcopali regionali[151].

Mutamenti sono stati introdotti anche dall'articolo 2, su vari aspetti che vanno dalla catalogazione, alla collocazione, alla conservazione, alla sicurezza, all'accesso e alla visita dei beni culturali sia mobili che immobili di appartenenza agli enti e alle istituzioni ecclesiastiche.

In particolare l'attenzione del legislatore è stata rivolta alla conservazione dei beni culturali sui quali persiste un interesse religioso, con lo scopo di evitare il verificarsi di situazioni che in passato avevano già creato disguidi tra le Parti.

L'Intesa in questione ha voluto, infatti, precisare che la conservazione debba avvenire nei luoghi in cui i beni si trovano e, laddove non sia possibile devono essere spostati in appositi musei ecclesiastici nei quali possa essere garantita la sicurezza[152].

Questa precisazione che a prima vista potrebbe risultare "sovrabbondante", in realtà mira ad evitare situazioni conflittuali come quella attinente alla collocazione della statua della Madonna del Parto di Piero della Francesca che, successivamente al restauro, è stata sistemata non più nella Chiesa di Santa Maria di Momentanea, dove si trovava inizialmente, ma nel museo comunale dei Monterchi creato appositamente[153].

L'altro aspetto sul quale il legislatore si è soffermato e che riveste un particolare interesse anche per i fruitori dei beni culturali di interesse religioso, è quello della regolamentazione degli accessi e delle visite.

---

[151] La competenza di cui si tratta è differente da quella più specifica indicata nell'articolo 8 dell'Intesa del 2005 e attinente alla cooperazione tra le Autorità Ecclesiastiche e le Regioni civili in tema di tutela dei beni culturali di interesse religioso.

[152] Va ricordato che il Codice Urbani, all'articolo 21, dispone che lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali è subordinato all'autorizzazione del Ministero.

[153] A.G. CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 2, 2005, p. 387 e ss.

La volontà è quella di rendere accessibili i beni a tutti, infatti si parla di "beni liberamente visibili[154]", ma con precisi percorsi di visita e orari, stabiliti tra i Soprintendenti competenti per materia e territorio e le Autorità ecclesiastiche.

La messa a disposizione al pubblico dei beni in questione è ribadito che debba comunque avvenire nel più totale "rispetto degli interessi religiosi", specificazione che non risulta essere ripetitiva, ma che ha sempre una sua consistenza per il diffondersi del turismo artistico, nel quale spesso confluiscono soggetti multiformi dai comportamenti non sempre rispettosi.

Nulla viene stabilito dall'Intesa circa il pagamento del *ticket* per accedere alla visita di chiese o musei di particolare valore, anche se due anni prima, nel 2003, lo stesso Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica, aveva espresso il pensiero che il pagamento dovesse essere una pratica eccezionale mentre di regola le visite dovevano essere libere e gratuite.

Questa carenza di disposizioni specifiche, non va interpretata nel senso di un *favor* per la pratica del "biglietto di ingresso" che, sicuramente, può essere criticata su più fronti, ma va piuttosto ricercata in una ragione tecnica molto semplice, ossia nella opportunità di "compensare" i finanziamenti messi a disposizione dallo Stato per tali beni e nella non secondaria ragione di procedere ad una regolamentazione delle visite, che non è solo una richiesta da parte dello Stato, ma appare necessitata.

La formula del pagamento all'ingresso rappresenta sicuramente un criterio di pianificazione, anche se potrebbe avere contorni discriminatori.

L'opportunità di disciplinare le modalità di visita è confermata anche nel Codice Urbani, dagli articoli 38[155] e 104, laddove viene fissato che avvenga con accordi presi tra i proprietari e i Soprintendenti.

---

[154] Questa dizione era già presente nel R.D. del 1913 n. 363 all'articolo 28, nel quale la visita ai beni culturali veniva considerata un vero e proprio diritto del visitatore, passibile di limitazione solo ove si trattasse di beni con valore particolarmente eccezionale.

[155] L'articolo 38 stabilisce che gli "immobili restaurati o sottoposti ad altri interventi conservativi con il concorso totale o parziale dello Stato nella spesa, o per i quali siano stati concessi contributi in conto interessi, sono resi accessibili al pubblico secondo modalità fissate, caso per caso, da appositi accordi o convenzioni, stipulati tra il Ministero e i proprietari degli stessi, al momento dell'assunzione dell'onere della spesa"; l'articolo 134, a sua volta dispone che, " gli immobili

La rinnovata attenzione alle esigenze della collaborazione ha convinto le Parti a studiare e a porre in essere strumenti in grado di prevenire e, per quanto possibile, comporre le divergenze che possono manifestarsi nella concreta applicazione delle disposizioni dell'Intesa.

In particolare, si è previsto che in caso di mancato accordo a livello locale o regionale circa le esigenze del culto e "in presenza di rilevanti questioni di principio, il capo del dipartimento competente per materia, d'intesa con il Presidente della CEI o con suo delegato, impartisce le direttive idonee a consentire una soluzione adeguata e condivisa".

Una disposizione che riguarda interventi di conservazione (art. 2, comma 5°), progetti di adeguamento liturgico (art. 5, comma 3°), nonché scavi archeologici (art. 6, comma 2°) riguardanti edifici aperti al culto.

L'intento perseguito è senz'altro apprezzabile, ma la formulazione della norma suscita alcune perplessità[156] e pone qualche problema.

Innanzitutto c'è da chiedersi se le questioni che legittimano questo ricorso al livello centrale abbiano ad oggetto solo i principi enunciati dall'Intesa, oppure possano concernere anche profili di carattere più generale.

Nel primo caso si tratterebbe di un intervento, del tutto giustificato, delle parti contraenti l'Intesa per dirimere una divergenza di interpretazione nella sua applicazione a un caso concreto.

Nel secondo caso, invece, l'attuazione di questa disposizione potrebbe incontrare delle difficoltà, tanto più che non è nemmeno chiara la natura delle direttive da impartire da parte del capo del dipartimento.

Si potrebbe infatti trattare della definizione della controversia, ovvero, più semplicemente, dell'individuazione dei criteri cui attenersi per la sua soluzione a livello locale.

---

restaurati o sottoposti ad interventi conservativi sempre con il contributo economico dello Stato, ma anche quelli che siano espressione dell'identità delle istituzioni religiose (indicati nell'articolo 10, 3° comma, lett. *d)* e che rivestano interesse eccezionale, possono essere visitati nel rispetto di quelle modalità stabilite di comune accordo tra i proprietari e i soprintendenti competenti.

[156] Sul punto si veda G. ORSONI, *Un quadro generale,* in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, Venezia, Marcianum Press, 2005, p. 19 e ss.

7. Attività pattizia a livello regionale

L'attività pattizia a livello regionale ha trovato sempre maggiore espansione, soprattutto dopo l'Accordo del 1984 e diverse sono state le Intese firmate tra le Regioni e le Conferenze episcopali regionali.

Guardando indietro può dirsi che tale attività era se non del tutto preclusa, sicuramente limitata.

Infatti sul versante dello Stato, a livello costituzionale, l'articolo 117, prima della riforma, attribuiva alla competenza legislativa concorrente le materie dei musei e delle biblioteche degli enti locali, mentre con la riforma del 1972, completata nel 1979, le funzioni amministrative venivano devolute alle Regioni e la disciplina dei musei e delle biblioteche, soprattutto di interesse locale, ma anche di interesse religioso, diventava sempre più oggetto di interventi da parte delle Regioni[157].

Lo testimonia l'Intesa stipulata il 18 dicembre 1992 tra la Regione Toscana e la Conferenza Episcopale Toscana per la valorizzazione del patrimonio culturale ecclesiastico; quella tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra del 22 febbraio 1994, per la salvaguardia dei beni e dei servizi culturali ecclesiastici; l'altra tra la Regione Veneto e la Provincia ecclesiastica Veneta, per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico e storico degli Enti ecclesiastici, del 15 ottobre 1994[158].

Comunque, con la sottoscrizione dell'Intesa del 1996 i confini giuridici dell'attività collaborativa sono stati meglio definiti, si è stabilita in modo specifico la possibilità per "le regioni e gli altri enti autonomi territoriali di stipulare intese con gli enti ecclesiastici" e ciò ha portato all'intensificarsi dell'attività di cooperazione a livello regionale.

---

[157] G. CASUSCELLI, *Tutela del patrimonio artistico ecclesiastico e ordinamenti regionali* (note di legislazione), in *Il Diritto ecclesiastico*, 1978, I, p. 544 e ss.
[158] Il testo delle Intese è reperibile in *www.olir.it.*

Attività che viene ulteriormente ampliata dalla riforma costituzionale del 2001[159], nella quale si riconosce alle Regioni la competenza legislativa concorrente in tema di valorizzazione e promozione di beni e attività culturali, spronando, in tal modo, la cooperazione tra esse e le Autorità ecclesiastiche.

L'evoluzione del processo di collaborazione non si arresta, viene infatti ripreso nell'articolo 8 dell'Intesa del 2005, nel quale testualmente si afferma: "Entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale, le presenti disposizioni costituiscono indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le regioni o le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti ecclesiastici, fatte salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica".

A prescindere dall'identificazione normativa che ha "potenziato" l'attività pattizia regionale, concretamente è avvenuto che essa ha trovato uno sviluppo tale da essere stata svolta anche a livello provinciale e comunale, dove si è assistito alla stipula di diverse intese e convenzioni con le diocesi.

Numerose sono le Regioni civili[160] che hanno sottoscritto intese con le Conferenze episcopali regionali, anzi può dirsi che poche sono ancora sprovviste

[159] M. RENNA, *I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in M. RENNA, V.M. SESSA, M. VISMARA MISSIROLI (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 3 e ss.

[160] Abruzzo e Molise hanno sottoscritto, il 15 novembre 1997, l'Intesa con le rispettive Conferenze Episcopali per realizzare interventi per il Giubileo del 2000; la Regione Calabria ha firmato l'Intesa, il 28 marzo 1996, con la Conferenza Episcopale della Calabria, per la programmazione a livello regionale degli interventi per il restauro e per il recupero dei beni culturali di proprietà degli Enti ecclesiastici; per le stesse finalità è stata sottoscritta, il 13 maggio del 2002, l'Intesa tra la Regione Campania e la Conferenza Episcopale Campana, il 25 luglio 2001 tra la Regione Lazio e la Regione Ecclesiastica Lazio, il 18 ottobre 1999 tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale Marchigiana, il 30 marzo 1998 tra la Regione Piemonte e la Conferenza Episcopale Piemontese; la Regione Puglia ha sottoscritto il Protocollo d'Intesa con la Conferenza Episcopale Pugliese il 31 marzo del 2004 al fine di concordare opportune disposizioni per armonizzare ed ottimizzare gli interventi sul patrimonio storico, artistico e culturale appartenente ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche; la Regione Toscana ha firmato due Intese con la Conferenza Episcopale Toscana, la prima il 18 dicembre del 1992 per la valorizzazione del patrimonio culturale ecclesiastico, la seconda il 24 gennaio 2005 per la valorizzazione dei beni culturali di interesse storico-religioso appartenenti ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche; anche la Regione Umbria ha sottoscritto due Intese, il 22 febbraio 1994 con la Conferenza Episcopale Umbra per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni e servizi culturali ecclesiastici, il 12 gennaio del 2000 con la Regione Ecclesiastica Umbra, per la fruizione dei beni culturali ecclesiastici; la doppia Intesa è stata sottoscritta anche dalla Regione Veneto e la Provincia Ecclesiastica Veneta per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico e storico degli Enti ecclesiastici, il 15 ottobre 1994 e tra la prima e la Regione Ecclesiastica del Triveneto il 15 dicembre 1998 per la

di tali strumenti pattizi e i contenuti in esse affrontati vanno dalla valorizzazione, alla fruizione, alla gestione dei beni culturali, alla formazione di personale qualificato, alla razionalizzazione delle risorse finanziarie, alla predisposizione di interventi sui beni culturali ecclesiastici, da svolgere nel rispetto delle politiche di governo adottate per il territorio e nel rispetto dell'ambiente circostante.

Merita un accenno l'Intesa[161] sottoscritta, l'11 giugno 1997, tra la Regione Sicilia, nella persona dell'Assessore ai beni culturali e ambientali e il Presidente della Regione Ecclesiastica Sicilia, perché ha la particolarità di interessarsi agli aspetti connessi alla tutela, giustificata dal fatto che la Regione Sicilia, con il proprio Statuto, si è riconosciuta competenze specifiche in materia di antichità ed opere artistiche[162].

Si è trattato di un raccordo di portata regionale, in cui è stata ravvisata la "necessità di collaborare nel rispettivo ordine per la tutela del patrimonio storico-artistico favorendo, sviluppando e intensificando la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti agli Enti e alle Istituzioni Ecclesiastiche della Regione".

L'articolato è similare a quello dell'intesa statale nell'individuazione dei soggetti competenti, dei beni oggetto di intervento e delle procedure, ma molto

---

catalogazione dei beni culturali di proprietà ecclesiastica. Tra le Regioni a Statuto speciale si ricordano: la Regione Sardegna che ha firmato il Protocollo d'Intesa con la Conferenza Episcopale Sarda per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali appartenenti ad enti ecclesiastici, il 1° giugno 1999; la Regione Sicilia che ha sottoscritto l'Intesa con la Regione Ecclesiastica Sicilia per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche, l'11 giugno 1997 e ha altresì sottoscritto altra Convenzione il 15 dicembre 2001 per il coordinamento e l'attuazione degli interventi di conservazione, salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici presenti nella Regione Sicilia da attuare con i fondi strutturali del POR Sicilia 2000-2006, oltre al Protocollo d'Intesa sottoscritto sempre dalla regione Sicilia e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, l'8 giugno del 2005; la Provincia autonoma di Trento ha sottoscritto l'Intesa con l'Ordinariato diocesano in materia di archivi degli Enti Ecclesiastici dipendenti dall'Autorità diocesana, il 10 settembre 1993, con l'Arcidiocesi di Trento per la tutela e la valorizzazione di beni culturali di interesse religioso appartenenti ad Enti ed Istituzioni Ecclesiastiche, il 17 giugno 2000, e sempre per gli stessi obiettivi e tra le medesime Parti, è stata sottoscritta altra Intesa il 18 maggio 2007; la Valle d'Aosta ha sottoscritto due Intese, la prima con l'Ordinariato diocesano, il 24 ottobre 1997, la seconda con la Diocesi di Aosta, il 27 dicembre 1999, per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche. I testi delle Intese citate sono visibili sul sito *www.olir.it*.

[161] Per il testo dell'intesa, si veda in *Quad. dir. pol. Eccl.*, 2, 1998, p. 496 e ss.

[162] M. AINIS, *Tutela dei beni culturali e ruolo delle regioni, con particolare riferimento alla regione siciliana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2000, p. 833 e ss.

più dettagliato; dedica più disposizioni a quanto può essere intrapreso di comune accordo per la salvaguardia (predisposizione di piani di intervento, catalogazioni, modalità ed affidamento dell'esecuzione delle opere di restauro, ricomposizione unitaria dei beni che sono stati smembrati o dislocati con perdita della loro entità), per la valorizzazione (uso libero, ma coerente con l'identità e con lo stato di conservazione, istituzione di musei diocesani, studi riguardo alla peculiare identità del patrimonio storico-artistico di interesse religioso, prescindendo dall'appartenenza) e per il godimento (individuazione di itinerari culturali, pubblicazioni, prestiti per mostre e attività similari, nel rispetto del primario uso di culto) dei beni culturali di interesse religioso.

Con la larghezza di prospettive consentita dall'ampio trasferimento di competenze, quindi, l'intesa della Regione Sicilia con la corrispondente Autorità ecclesiastica cattolica segnala livelli di applicazione dell'articolo 12 dell'Accordo tesi ad individuare l'identità del bene culturale di interesse religioso e, in ragione di questa, si preoccupa di rendere "opportune disposizioni" destinate a indirizzare e migliorare provvedimenti che devono essere assunti, nel proprio ordine, dalla Pubblica Amministrazione e dalle parti ecclesiastiche. Le esigenze religiose trovano spazio perché concorrono a qualificare la rilevanza culturale del bene.

Di recente la Regione Sicilia ha stipulato una nuova Intesa, sottoscritta dal Presidente della Regione Sicilia e dal Presidente della Conferenza episcopale siciliana, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27 maggio 2011 e titolata, "Tutela, conservazione e valorizzazione dei beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale".

Questo documento non contrasta quello precedente del 1997, ma introduce significativi profili di novità, perché viene meno il tradizionale riferimento ai "beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche", (contenuto nella precedente intesa del 1997), in favore della formula di più ampia portata, "beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale".

Il tentativo è sicuramente quello di ampliare al massimo i margini di collaborazione, non solo per garantire i fini di tutela, ma anche e, soprattutto, per quelli di valorizzazione e gestione dei beni interessati.

È proprio la sensibilità alle esigenze di gestione che porta all'individuazione nell'Intesa dei soggetti coinvolti a tali scopi: l'Assessore e il Vescovo delegato per i beni culturali ecclesiastici, il Dirigente generale del dipartimento regionale dei beni culturali e della identità siciliana e il Direttore dell'Ufficio regionale per i beni culturali ecclesiastici della Conferenza Episcopale Siciliana.

Anche la Regione Basilicata, l'8 giugno 2011 ha firmato un Protocollo d'Intesa con la Conferenza Episcopale regionale, finalizzato alla "tutela e alla valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche".

Tra le ultime sottoscrizioni compare quella del 5 settembre 2011 tra la Regione Campania e l'Arcidiocesi di Napoli, per la "realizzazione di azioni comuni per Napoli", nella quale sono predisposti vari interventi tra cui la manutenzione straordinaria della Cattedrale di Napoli ed altri beni ecclesiastici siti nel centro storico; la ristrutturazione del Tempio di Capodimonte, comprensiva anche della creazione di spazi per la realizzazione di una scuola di restauro al fine di favorire la formazione e l'avviamento al lavoro artistico e artigianale per i giovani.

8. Le Intese con le Confessioni religiose diverse dalla Cattolica

Nell'analisi dei beni culturali di interesse religioso non si può trascurare di accennare alla disciplina dei beni che presentano un interesse per le Confessioni diverse dalla cattolica, anche se è noto che il loro patrimonio storico ed artistico non può essere paragonato a quello della Chiesa cattolica (né da un punto di vista quantitativo, né qualitativo).

Le Intese stipulate tra lo Stato e le Confessioni religiose di minoranza, sono state svariate, ma risultano essere sicuramente più incomplete e distanti negli elementi costituitivi rispetto a quanto statuito nell'articolo 12 dell'Accordo del 1984.

In esse, ad esempio, non c'è una definizione unitaria del concetto di patrimonio culturale da tutelare[163], né si può dire che rispecchi quella enunciata nell'Accordo del 1984.

Non è neppure riscontrabile la finalità per cui l'Intesa è sottoscritta, ad eccezione dell'Intesa Ebraica che specifica l'obiettivo nel "godimento dei beni culturali ebraici" e in forma vaga menziona le esigenze di carattere religioso, dizione assente in tutte le altre Intese.

Tale mancanza non sta certo a significare che l'esigenza religiosa non sia un aspetto rilevante da considerare nella stipula delle Intese con le confessioni diversa dalla Cattolica, tant'è che lo Stato, in termini generali, ne fa menzione esplicita nell'articolo 9 del Codice Urbani, ma va piuttosto interpretata nel senso che le diverse peculiarità proprie di ciascuna Confessione religiosa vadano espresse all'interno delle singole intese.

Quello che caratterizza e che accomuna le Intese con le confessioni diverse da quella cattolica, è l'impegno a collaborare per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali "afferenti" al patrimonio.

Non rileva, quindi, né il vincolo dominicale, né quello dell'appartenenza, bensì quello più vago e più ampio dell'afferenza, che crea il problema della identificazione dei criteri in base ai quali e da chi possa essere valutata.

Se nelle Intese che contengono la previsione della istituzione di una commissione mista[164], si presume che sia essa a disciplinare le modalità

[163] L'Intesa Valdese lo definisce "patrimonio storico, morale e materiale delle Chiese rappresentate dalla Tavola valdese"; l'Intesa Avventista parla di "patrimonio storico e culturale delle Chiese facenti parti dell'Unione"; l'Intesa Ebraica di " patrimonio storico e artistico culturale, ambientale, architettonico, archeologico, archivistico e librario dell'ebraismo italiano"; l'Intesa Luterana di "patrimonio storico, morale e materiale delle Comunità rappresentate dalla CELI"; l'Intesa Battista parla di " patrimonio storico e culturale delle Chiese rappresentate dall'UCEBI".

[164] Nei testi di alcune Intese, è stata prevista la costituzione di apposite Commissioni miste, previsione in origine presente anche nelle bozze dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, ma osteggiata al punto da non essere più stata ripresa nella stesura definitiva.

dell'eventuale afferenza, diversamente, più incerta diventa l'identificazione quando nelle Intese manca il riferimento a questo strumento.

La commissione mista è presente anche nell'Intesa sottoscritta tra lo Stato italiano e la Comunità Ebraica e ha la funzione di "agevolare la raccolta, il riordinamento e il godimento dei beni culturali ebraici".

Rispetto alle altre comunità religiose di minoranza quella Ebraica è stata oggetto di una disciplina giuridica molto più articolata e consistente, probabilmente perché l'Ebraismo in Italia è presente da due millenni e tracce di tale permanenza sono diffuse su tutto il territorio nazionale.

Inoltre non è da sottovalutare il fatto che le testimonianze assumono un valore particolare per il fatto che la maggior parte di tale patrimonio, soprattutto nel nord Europa, è stato quasi totalmente distrutto a causa del nazismo, mentre in Italia sono ancora conservate sinagoghe, cimiteri, ghetti ebraici, monumenti, si pensi a Venezia, a Ferrara e a Bologna.

È opportuno, comunque, indicare il limite contenuto nell'articolo 15 della legge 8 marzo 1989, n. 101 di attuazione dell'Intesa con le Comunità Ebraiche, contenente "Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane".

In esso è previsto che gli edifici del culto ebraico appartenenti a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata con il consenso della Comunità competente o dell'Unione.

La norma pattizia introduce un limite corrispondente a quello contenuto nell'articolo 831[165] del codice civile per gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, previsto, però, da una norma unilaterale dello Stato.

In teoria la volontà di preservare in modo particolare la destinazione al culto di un edificio ebraico è da apprezzare, ma in concreto una tale disposizione può

[165] L'articolo 831 del codice civile, al 2° comma, dispone: "Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano".

portare non pochi problemi legati ad eventuali contestazioni di discriminazione perché prevista solo per il culto cattolico e per quello ebraico.

Altro aspetto della legge di attuazione dell'Intesa con l'Unione Ebraica che merita di essere sottolineato è quello relativo alle catacombe, riservate alla disponibilità della Santa Sede attraverso l'articolo 33 del Concordato del 1929.

Fino al 1974 l'Unione delle Comunità Ebraiche aveva avanzato richieste in merito al possesso e alla gestione delle catacombe, considerate veri e propri cimiteri nei quali deve essere rispettato l'essenziale principio ebraico della perpetuità della sepoltura e tale richiesta è stata accolta nell'Accordo del 1984.

Infatti all'articolo 12, è stato previsto che la Santa Sede rinunciasse alla disponibilità delle catacombe non cristiane e naturalmente questa condizione potrebbe comportare l'illegittimità di qualunque provvedimento amministrativo che unilateralmente, senza il previo consenso della Commissione mista[166], regoli la gestione delle catacombe.

Sarebbe quindi da considerare illegittimo un provvedimento che prevedesse l'apertura al pubblico delle catacombe ebraiche di Villa Torlonia a Roma, nel giorno del sabato o durante una delle festività ebraiche, giorni tradizionalmente e rigorosamente riservati al riposo e alla preghiera.

Tenendo poi conto che nell'Ebraismo c'è "un'assoluta prevalenza dell'uso cultuale e del rispetto dei riti nei confronti di una visione, diciamo così, museografica[167]", un tale provvedimento sarebbe sicuramente in grado di innescare il conflitto.

Diversi sono stati gli interventi dello Stato sui beni culturali ebraici, anche a livello unilaterale, tra cui la legge del 17 agosto 2005 n. 175 "Disposizioni per la salvaguardia del patrimonio culturale ebraico in Italia", con la quale è stato previsto lo stanziamento di cinque milioni di euro per il triennio 2005-2007, da

[166] Nell'articolo 17 della legge 8 marzo 1989, n. 101 si legge che "la Commissione mista ha il compito di determinare le modalità di partecipazione dell'Unione delle Comunità alla conservazione ed alla gestione delle catacombe ebraiche, nonché i modi perché in queste vengano rispettate le prescrizioni rituali ebraiche".

[167] G. SACERDOTI, *Patrimonio culturale delle minoranze religiose*, in A.A.V.V., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, p. 217 e ss.

destinare al restauro del patrimonio culturale, architettonico, artistico, archivistico ebraico presente in Italia.

Non sono mancati neppure gli interventi regionali, tra i quali merita un cenno il Protocollo d'intesa sottoscritto tra la regione Sicilia e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, l'8 giugno 2005.

Nell'articolo 2 è esplicitato che per la "promozione delle tradizioni culturali ebraiche e la tutela dei relativi beni, le Parti si impegnino a predisporre corsi di cultura ebraica in collaborazione con le Università, ad istituire itinerari turistici, a collaborare con i musei regionali per esporre alcuni beni della tradizione ebraica, a costituire un apposito museo ebraico a Palermo, oltre che a predisporre sistematicamente dei censimenti dei beni appartenenti alle comunità ebraiche".

9. Profili giuridici delle intese: i contenuti, le parti della collaborazione, la veste formale

Nel 1984 era difficile immaginare che il principio della collaborazione tra Repubblica e Chiesa cattolica per la materia dei beni culturali avrebbe avuto uno sviluppo così ingente anche nei rapporti a livello regionale e locale, come in effetti si è poi verificato.

Le Regioni[168], infatti, non si sono limitate ad attribuire uno specifico rilievo nella loro legislazione alla categoria dei beni culturali d'interesse religioso, ma

[168] Quando fu stipulato l'accordo di modificazione del Concordato Lateranense, il ruolo delle Regioni in materia di beni culturali era assai modesto. La Costituzione affidava alle Regioni ordinarie potestà legislativa concorrente in materia di musei e biblioteche di enti locali, ma in sede di attuazione dell'ordinamento regionale questa materia era stata definita con una netta distinzione rispetto a quella dei beni culturali. Nel 1972, con la prima regionalizzazione, erano state trasferite alle Regioni le competenze sui beni librari e delegate le funzioni amministrative. Tutte le altre funzioni in materia di beni culturali erano state trattenute in capo all'Amministrazione statale e anzi qualche anno dopo esse avevano ricevuto autonoma evidenza nell'organizzazione amministrativa statale con l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali (D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 gennaio 1975, n. 5. L'organizzazione del Ministero fu disciplinata dal D.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805. Sull'istituzione del Ministero v. G. SPADOLINI, *Beni culturali. Diario, interventi, leggi*, Firenze, Vallecchi, 1976; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in ID., *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 153 e ss.; per quanto concerne l'organizzazione si rinvia a M. DALLARI,

hanno altresì stipulato numerose intese con le Autorità ecclesiastiche alle quali si sono aggiunte anche quelle con gli enti locali.

Le intese regionali stipulate con le Autorità ecclesiastiche in materia di beni culturali d'interesse religioso non possono quindi essere considerate un fenomeno giuridico germogliato nel vuoto (se non addirittura in violazione dei principi dell'ordinamento) e indebitamente tollerato dalle Autorità centrali.

Sull'organizzazione del ministero per i beni culturali e ambientali, in *Foro amm.*, 1976, p. 3166 e ss.). Nel 1977 la seconda regionalizzazione aveva confermato l'assetto precedente. Essa aveva precisato le funzioni comprese nella materia musei e biblioteche di enti locali e aveva stabilito che le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etnoantropologico sarebbero state stabilite con una futura legge sulla tutela dei beni culturali, da emanare entro il 31 dicembre 1979 (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 47 e 48, sui quali si veda il commento di A. PREDIERI, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 304 e ss.; C. CAMILLI, in *Commento al decreto 616*, E. CAPACCIOLI, F. SATTA, (a cura di), Milano, Giuffrè, 1980, I, p. 803 e ss.). Ma questo impegno politico non fu rispettato e, dunque, il ruolo delle Regioni ordinarie era rimasto invariato. La situazione era diversa solo in tre Regioni a statuto speciale, la Valle d'Aosta, la Sicilia e il Trentino-Alto Adige. Già nel 1946 era stato stabilito che le attribuzioni spettanti alle soprintendenze alle antichità e belle arti fossero esercitate, per il proprio territorio, dalla Valle d'Aosta, che vi avrebbe provveduto con uffici e personale propri (le attribuzioni spettanti alle soprintendenze alle antichità e belle arti sono state devolute alla Regione Valle d'Aosta dal D.lgs.C.p.S. 23 dicembre 1946, n. 532, art. 5. Le competenze della soprintendenza ai beni librari di Torino per la Valle sono state poi trasferite alla Regione dall'art. 18, legge 16 maggio 1978, n. 196). La Regione Valle d'Aosta dispone poi di potestà legislativa di integrazione e di attuazione delle leggi dello Stato in materia di antichità e belle arti (si veda l'art. 3, lett. *m)* dello statuto della Regione Valle d'Aosta, approvato con legge 26 febbraio 1948, n. 4). Invece la Regione siciliana dispone di potestà legislativa esclusiva in materia di conservazione delle antichità e delle opere artistiche (si veda lo statuto siciliano approvato col R.D.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge 26 febbraio 1948, n. 2, art. 14, lett. *n*) Le norme di attuazione dello statuto siciliano in materia di antichità e belle arti sono state emanate col D.P.R. 30 agosto 1975, n. 67322), mentre in Trentino-Alto Adige dopo la riforma statutaria del 1971 le due Province di Trento e Bolzano hanno potestà legislativa, ugualmente esclusiva, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (si veda lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige, approvato col D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, art. 8, n. 3. Le norme di attuazione dello statuto per questa materia sono state emanate col D.P.R. 1 novembre 1973, n. 690, modificato dal D.lgs. 15 dicembre 1998, n. 506. Il D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 48, modificato dal D.lgs. 15 dicembre 1998, n. 488, ha individuato i beni del patrimonio storico e artistico di interesse nazionale esclusi dalla competenza provinciale). Ma, fatte salve queste tre Regioni speciali, la materia dei beni culturali rimaneva riservata alla potestà legislativa statale, com'era riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale (si veda Corte cost., 12 giugno 1991, n. 264, in *Le Regioni*, 1992, p. 750 e ss.), Rimaneva altresì pieno il ruolo dell'Amministrazione statale, temperato soltanto dalla delega alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative concernenti il materiale librario. Ciò nonostante, le Regioni non sono rimaste del tutto estranee alla materia dei beni culturali. Esse hanno dispiegato, infatti, vari interventi di carattere finanziario, ai quali lo Stato non si è opposto, a sostegno della conservazione e manutenzione dei beni culturali, ivi compresi quelli di interesse religioso appartenenti a enti ecclesiastici. (Su questi interventi, rilevati già da G. PASTORI, *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le Regioni*, 1981, p. 324 e ss.; si veda A. ROCCELLA, *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, in *Dir. economia*, 2003, p. 355 e ss.).

Infatti l'instaurazione di rapporti con le Autorità ecclesiastiche esisteva già prima della distinzione tra tutela e valorizzazione fatta con la riforma del 2001, si è poi ampiamente sviluppata perché sono aumentate le esigenze di raccordo e di collaborazione fra tutti i soggetti interessati, quindi non solo fra Stato e Regioni, ma anche fra Regioni e Autorità ecclesiastiche[169].

È vero che i rapporti tra la Repubblica e le Confessioni religiose costituiscono materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. *c*), Cost.), ma la riserva allo Stato va intesa per la parte in cui i rapporti con le confessioni religiose attengano alla garanzia della libertà di religione[170].

Al di fuori dei rapporti di garanzia o di libertà e nell'ambito delle materie di competenza regionale non vi sono motivi per escludere rapporti di collaborazione tra le Regioni e le Autorità ecclesiastiche, che possono dar luogo alla stipula di atti di carattere bilaterale come intese, protocolli o convenzioni.

L'intesa del 13 settembre 1996 ha riconosciuto e legittimato la collaborazione a livello regionale, stabilendo (art. 8) che "Le presenti disposizioni possono costituire base di riferimento per le eventuali intese stipulate nell'esercizio delle rispettive competenze tra le regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici".

L'intesa del 26 gennaio 2005 ha stabilito (art. 8) che "Entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale, le presenti disposizioni costituiscono indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti ecclesiastici, fatte salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica".

---

[169] Sul tema si veda M. RENNA, I *beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in CESEN, *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 3 e ss. (pubblicato anche in *Aedon*, 2, 2003, e in "*Dir. amm*.,", 2004, p. 181 e ss.).

[170] Sui termini generali del problema si veda G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quad. dir. pol. eccl*., 2003, p. 3 e ss.; anche P. CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le Confessioni religiose. Sui riflessi ecclesiastici della riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione*, *ivi*, 2003, p. 13 e ss.; A. MANGIA, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, *ivi*, 2002, p. 343 e ss.; da ultimo D. MILANI, *Interessi religiosi e comunità locali. La tutela degli interessi religiosi nelle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, *ivi*, 2005, p. 229 e ss.

L'ammissibilità di intese delle Regioni con le Autorità ecclesiastiche è stata dunque confermata, anche se la nuova formulazione appare più stringente di quella precedente poiché richiama i limiti costituzionali all'autonomia regionale e soprattutto perché qualifica le disposizioni dell'intesa come indirizzi, invece che come semplice base di riferimento, per le eventuali intese regionali.

Guardando ai contenuti delle intese si nota che a livello regionale molte di esse, anche se intitolate congiuntamente alla salvaguardia e alla valorizzazione dei beni culturali, hanno riguardato essenzialmente i programmi finanziari regionali per gli interventi sui beni culturali.

Si è avuto quindi uno slittamento delle finalità rispetto all'art. 12, 2° comma, dell'Accordo del 1984, il quale prevede il fine di armonizzare l'applicazione delle leggi italiane con le esigenze di carattere religioso.

La necessità fondamentale che queste intese hanno voluto perseguire è stata invece quella dello scambio di informazioni tra Autorità civili e Autorità ecclesiastiche e della definizione concordata, mediante appositi organi collegiali rappresentativi delle due parti, delle proposte di programmi di intervento da sottoporre ai competenti organi regionali.

Queste intese si sono poste quindi nello spirito del principio generale di collaborazione stabilito dal 1° comma dell'art. 12 dell'accordo del 1984 di modificazione del Concordato, più che in diretta attuazione del 2° comma.

Altre intese[171], legate soprattutto al Giubileo, sono state stipulate solo per garantire lo scambio di informazioni e per programmare e coordinare le iniziative comuni.

L'obiettivo da perseguire era essenzialmente di tipo organizzativo e nulla è stato disposto nel merito delle iniziative di rispettiva competenza, ma si sono soltanto formalizzate la collaborazione e la sua sede come metodo per l'assunzione delle decisioni regionali in relazione a un evento straordinario di carattere religioso che si sarebbe protratto per un intero anno.

[171] Si fa riferimento alle intese stipulate dalle Regioni Umbria (22 febbraio 1996) e Marche (4 giugno 1996).

Le intese per il Giubileo del 2000, hanno quindi avuto per oggetto tutti gli interventi regionali connessi all'evento giubilare, non soltanto quelli relativi ai beni culturali di interesse religioso[172].

C'è infine un terzo tipo di oggetto della collaborazione instaurata tra le Autorità amministrative locali e le Autorità ecclesiastiche che ha riguardato interventi determinati, con l'assunzione di specifici obblighi, ancorché senza una speciale considerazione di esigenze di carattere religioso.

Ad esempio il Vescovo di Pistoia, il Comune e la Provincia di Pistoia hanno stipulato una convenzione per assicurare la pubblica fruizione del patrimonio conservato in alcuni archivi e biblioteche di enti ecclesiastici[173]: la parte ecclesiastica si è impegnata a rendere disponibile alla pubblica consultazione il patrimonio bibliografico, documentario e archivistico, mentre gli enti locali si sono impegnati ad attivare la richiesta di contributi presso le amministrazioni dello Stato, la Regione Toscana e altri enti pubblici e privati e ad erogare propri contributi per il finanziamento delle attività e dei programmi concordati tra le parti.

Alla variabilità dell'oggetto delle intese corrisponde anche una certa varietà dei soggetti che le stipulano.

Le parti ecclesiastiche sono infatti a volte la Regione Ecclesiastica, a volte la Conferenza episcopale regionale e altre volte i singoli Vescovi diocesani. Variano altresì le parti civili: i soggetti interessati sono non soltanto le Regioni, ma anche le Province e i Comuni.

È stato correttamente rilevato che l'art. 8 dell'intesa del 13 settembre 1996 menzionava le eventuali intese stipulate dagli altri enti autonomi territoriali,

---

[172] Su queste intese si veda G. FELICIANI, *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra Regioni e conferenze episcopali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, p. 403 e ss.; in generale sugli interventi pubblici per il Giubileo del 2000, compresi quelli regolati dallo Stato con la legge 7 agosto 1997, n. 270; A.G. CHIZZONITI, *Gli itinerari turistico religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in *Aedon*, 1, 1999; S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, *ivi*, 3, 2000; R. ACCIAI, *Grande Giubileo del 2000:l'intervento finanziario pubblico tra evento religioso e business turistico*, in *Quad. dir. pol. eccl*. 1998, p. 181 e ss.

[173] Convenzione fra il Vescovo di Pistoia, il Comune e la Provincia di Pistoia per la pubblica fruizione degli istituti culturali ecclesiastici, 23 aprile 1993, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1995, p. 491 e ss.

diversi dalle Regioni, mentre l'art. 8 della più recente intesa del 26 gennaio 2005 considera soltanto le intese stipulate dalle Regioni o dalle Province autonome di Trento e di Bolzano[174].

Tuttavia, metodologicamente non appare corretto interpretare la semplice mancata previsione di una fattispecie, sia pure in precedenza espressamente considerata, come una preclusione o un divieto.

Il silenzio dell'intesa nazionale su accordi di carattere *sub* regionale è soltanto un silenzio, senza alcun significato: limiti potranno venire da altre fonti normative.

Non sussistono, pertanto, ragioni di carattere sistematico per negare in linea di principio l'ammissibilità di queste intese, le quali non incidono su diritti di libertà, ma valgono soltanto a coordinare le attività dei sottoscrittori.

Le parti delle intese dipendono dunque essenzialmente dal loro oggetto, ben si spiega quindi che quelle riguardanti la programmazione siano state stipulate essenzialmente al livello regionale, mentre le altre relative ad interventi specifici siano state stipulate soprattutto a livello diocesano.

In questi ultimi casi l'Autorità ecclesiastica si è presentata essenzialmente quale proprietaria dei beni o esercente su di essi la tutela prevista dall'ordinamento canonico, per cui in qualità di rappresentante legale dell'ente è anche responsabile dei beni culturali e ad essa competono la cura e la valorizzazione del patrimonio[175].

Dalla parte civile le intese finora stipulate appaiono tutte deliberate dall'esecutivo regionale e stipulate dal Presidente della Giunta, salvo che in Sicilia ove gli assessori regionali hanno rilevanza esterna, al pari dei Ministri.

---

[174] Su questa intesa, resa esecutiva col D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78, si veda A. ROCCELLA, *La nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso*, in *Aedon*, 1, 2006; 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, p. 387 e ss., e anche in *www.olir.it*.

[175] Ciò anche secondo il documento della C.E.I. del 1992 intitolato *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*. Il documento è stato approvato dalla XXXVI Assemblea generale della Conferenza episcopale italiana e pubblicato con decreto del Presidente della C.E.I. il 9 dicembre 1992.

Questa competenza corrisponde all'attuale forma di governo regionale e non si presta quindi a censura. Non si può tuttavia escludere che le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, regolino la procedura di formazione delle loro intese riservando un ruolo di indirizzo anche al Consiglio o chiedendo che esso venga preventivamente informato. I Consigli, del resto, possono aspirare fin d'ora a svolgere un ruolo siffatto, nell'ambito dei normali rapporti che li legano agli esecutivi.

Anche la veste formale della collaborazione può assumere varie denominazioni, infatti si fa riferimento all'intesa, all'intesa programmatica, al protocollo d'intesa, al protocollo, all'accordo di programma, alla convenzione.

La convenzione costituisce lo strumento tipico della collaborazione per interventi specifici con assunzione per le parti di obblighi determinati, quando per la natura delle parti e per l'oggetto della collaborazione non si ricorra a veri e propri contratti di diritto privato.

Le altre denominazioni sono adoperate invece prevalentemente per accordi tesi ad instaurare una collaborazione di tipo programmatico, in vista dell'assunzione di futuri impegni.

Di fatto, nelle intese finora stipulate non vi è uniformità, ad esempio la Provincia di Lecce e le diocesi del suo territorio hanno stipulato un protocollo d'intesa[176], anche se il contenuto del protocollo corrisponde piuttosto a quello di una convenzione.

Va infine considerata la natura giuridica delle intese regionali e locali con le Autorità ecclesiastiche.

Questo problema si è posto anche per le intese stipulate sul piano nazionale, e non solo per i beni culturali di interesse religioso, in attuazione dell'accordo del 1984 di modificazione del Concordato[177].

---

[176] Protocollo d'intesa tra la Provincia di Lecce e le diocesi di Lecce, Otranto, Nardò, Gallipoli e Ugento, S. Maria di Leuca in materia di beni ecclesiastici di interesse storico-artistico, 12 ottobre 1996, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, p. 524 e ss.

[177] Per un approfondimento di questi problemi si veda A. ROCCELLA, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statuale*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Nell'Accordo di Villa Madama si fa riferimento a "intese" (artt. 6, 11.2, 13.2 e n. 5 del Protocollo addizionale), ad "accordi" (artt. 5, 10, 13.2 e n. 3 del Protocollo addizionale) e a "disposizioni concordate" (art. 12.1), senza tuttavia una precisa aspirazione classificatoria e richiedendo così, ai fini della sua corretta attuazione, una particolare attenzione e sensibilità ermeneutica da parte dell'interprete[178].

È stato precisato che la differenza terminologica impiegata "non incide sulla sostanza dell'atto, il quale serve solo a richiamare il necessario ricorso ad ulteriori considerazioni successive al Concordato[179]".

Molteplici sono stati, comunque, gli interventi della dottrina che hanno distinto tra: Intese concordatarie[180], paraconcordatarie[181] e procedimentali[182].

Ciò ha l'indubbio pregio di ricondurre a "sistema" le fonti[183] attraverso una catalogazione per categorie omogenee, ma nell'attuazione concreta si profilano una serie di problematicità che, rompendo in parte l'armonia dell'insieme, rendono il sistema delle fonti restio a classificazioni troppo rigide.

Basti pensare alle diverse scelte adottate, a livello formale, per recepire nell'ordinamento italiano le c.d. intese "paraconcordatarie" (legge di esecuzione, decreto presidenziale ecc.), o, affrontando un differente profilo, ricordare le

---

[178] I. BOLGIANI, *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, Milano, Giuffrè, 2009.

[179] P. CONSORTI, *L'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nella problematica delle fonti: Le intese concordatarie*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1990.

[180] A. RUGGERI, *Intese "concordatarie" e Intese "paraconcordatarie" nel sistema delle fonti, in Il diritto ecclesiastico*, 1988.

[181] Si tratta di accordi che operano in chiave "complementare" rispetto al testo concordatario, per lo più l'espressione è utilizzata per indicare le Intese a cui è affidato il compito di specificare o integrare la disciplina dettata dal patto originario. Per la dottrina prevalente ipotesi di questo tipo ricorrono agli articoli 6, 10.2, 11.2, 12.1, 13.2 dell'Accordo ed al punto 5 lett. *b)* del Protocollo addizionale. Al riguardo si veda P. CONSORTI, *L'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nella problematica delle fonti: Le intese concordatarie,* cit. p. 1140, secondo cui in queste fattispecie le occasioni di collaborazione tra Stato e Chiesa, indicate dall'Accordo di Villa Madama, si muovono su un vero e proprio "terreno normativo" in quanto sono dirette ad obbligare le parti ad un loro comportamento, volto all'adempimento degli impegni assunti mediante la loro conclusione.

[182] Questa espressione viene generalmente impiegata per indicare gli accordi (o le convenzioni) che si innestano in un procedimento relativo all'adozione di un provvedimento amministrativo. In queste ipotesi le Autorità civili incontrano, nell'esercizio dell'attività amministrativa, dei particolari vincoli procedimentali che impediscono di provvedere in merito a determinate materie senza una previa intesa con l'Autorità ecclesiastica. In tal senso si veda P. LILLO, *Concordato, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano, Giuffrè, 1990.

[183] I. BOLGIANI, *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, cit. p. 13 e ss.

criticità legate alla corretta determinazione di soggetti competenti alla definizione di tali accordi.

Le intese nazionali, quindi, in alcuni casi hanno assunto la forma di accordi internazionali in forma semplificata, mediante un Decreto del Presidente della Repubblica recante un ordine di esecuzione dell'intesa.

Non si tratta però di una forma imposta da norme di diritto positivo né da ragioni sistematiche; né può dirsi che si sia formata una prassi univoca, giacché in due casi, relativi ai beni culturali, la collaborazione si è realizzata mediante una convenzione e un accordo che non sono stati trasfusi in un Decreto del Presidente della Repubblica[184] (si tratta della convenzione stipulata l'8 aprile 2002 tra l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione "I.C.C.D." del Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana, circa le modalità di collaborazione per l'inventario e il catalogo dei beni culturali mobili appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche e dell'accordo dell'8 marzo 2005, fra il Dipartimento dei beni culturali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali e l'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della Conferenza episcopale italiana, in tema di procedure informatizzate di verifica dell'interesse culturale dei beni immobili degli enti ecclesiastici).

Per le Regioni e gli enti locali questi problemi non si sono posti: le intese da loro stipulate sono sempre rimaste puri atti bilaterali, ancorché variamente denominati e non sempre di sicura qualificazione.

---

[184] La collaborazione prevista dall'accordo del 1984 ha dato luogo finora, sul piano nazionale, a cinque atti: 1) l'Intesa del 13 settembre 1996, tra Ministro per i beni culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche; 2) l'Intesa del 18 aprile 2000, tra Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, relativa alle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche; 3) la Convenzione stipulata l'8 aprile 2002 tra l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (I.C.C.D.) del Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza Episcopale Italiana, circa le modalità di collaborazione per l'inventario e il catalogo dei beni culturali mobili appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche; 4) l'Intesa del 16 gennaio 2005, tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, relativa alla tutela dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, sostitutiva di quella del 13 settembre 1996; 5) l'Accordo dell'8 marzo 2005, fra il Dipartimento dei beni culturali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali e l'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della Conferenza Episcopale Italiana, in tema di procedure informatizzate di verifica dell'interesse culturale dei beni immobili degli enti ecclesiastici.

L'analisi dei contenuti di queste intese consente peraltro di affermare che finora è stato sempre rispettato il principio fondamentale della soggezione dei beni culturali di interesse religioso alla legislazione statale di tutela.

Fuori dei casi di vere convenzioni, giuridicamente vincolanti per le parti, le intese si sono poste effettivamente come strumenti di collaborazione tra le parti per la migliore tutela e valorizzazione dei beni medesimi, con rilevanza sul piano ideale e per i risultati ottenibili, ancorché non suscettibili di produrre vere obbligazioni giuridiche.

10. La legislazione unilaterale dello Stato per i beni culturali di interesse religioso

Tra gli interventi unilaterali dello Stato in tema di beni culturali di interesse religioso, quello più attuale e che senza dubbio richiede una maggiore attenzione, è costituito dall'articolo 9 del Codice Urbani.

Prima di citarne il testo ed analizzarne i contenuti, è interessante far notare che il legislatore ha usato il termine "beni culturali di interesse religioso" solo in tale articolo e ha volutamente omesso ogni riferimento ad esso nelle successive disposizioni che compongono il Codice.

Laddove oltre all'interesse culturale su un bene, si sovrapponga anche quello religioso, le attività di tutela, valorizzazione e fruizione, devono svilupparsi nel rispetto delle esigenze religiose e devono essere concordate con le Autorità ecclesiastiche competenti, come già ampiamente detto in precedenza.

L'articolo 9 costituisce per la maggior parte una riproduzione dell'articolo 19 del precedente Testo Unico del 1999[185], con le dovute modifiche riferite soprattutto alla ripartizione delle competenze legislative e alle funzioni amministrative, operata dalla riforma costituzionale del 2001.

[185] M. CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali*, in M. CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, cit. p. 1 e ss.

L'articolo 19[186] individuava la categoria dei beni culturali di interesse religioso tra quelli indicati nel precedente articolo 2, con il quale, però, non pare esserci un collegamento tecnico, visto che indica tra i beni culturali "le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante", ignorando del tutto la "storia religiosa" , il cui valore, è opportuno ricordarlo, era già stato riconosciuto nell'articolo 9.2[187] dell'Accordo del 1984.

Tornando all'analisi dell'articolo 9 appare necessario riportarne il testo, nel quale è stabilito che: " 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. 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".

Non può sfuggire un'asimmetria tra l'articolo 9 del Codice Urbani e l'articolo 12 dell'Accordo del 1984, relativa al fatto che il primo opera un riferimento ai soli interessi di culto, mentre il secondo allarga il raggio di considerazione alla più generale categoria di interessi religiosi.

---

[186] Si riporta il testo dell'articolo 19, che pur rappresentando una continuità con l'articolo 8 della legge 1 giugno del 1939, estende la protezione dei beni culturali di interesse religioso prevista per quelli appartenenti alla Chiesa cattolica anche alle altre Confessioni religiose: "1. Quando si tratti di 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 del culto, d'accordo con le rispettive autorità. 2. Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse a norma 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, a norma dell'articolo 8, comma 3°, della Costituzione, con le Confessioni religiose diverse dalla cattolica".

[187] Nell'articolo 9, 2° comma è precisato che, "La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado ecc.".

Il problema nel campo dell'operatività concreta potrebbe sorgere per le Confessioni religiose minori, diverse da quella cattolica, che hanno firmato le intese con l'Autorità statale, omettendo di menzionare la tutela degli interessi religiosi persistenti sui beni oggetto degli accordi.

Diverso è il caso della Chiesa cattolica, la cui tutela degli interessi religiosi, non solo è esplicitamente menzionata nell'Accordo pattizio del 1984, ma è garantita da protezione costituzionale.

Nel secondo comma dell'articolo 9 il legislatore lascia intravedere la sua totale volontà di porre in essere la migliore e più ampia collaborazione tra le Autorità statali, quelle ecclesiastiche e quelle delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Infatti, l'aver inserito contestualmente "l'osservanza delle intese sottoscritte *ex* articolo 12 dell'Accordo del 1984 e delle intese sottoscritte con le Confessioni religiose diverse da quella Cattolica, *ex* articolo 8 della Costituzione", non va inteso come una mescolanza accidentale e priva di significato, quanto piuttosto nella più precisa intenzione di far strada a strumenti "collaborativi", siano essi unilaterali o pattizi, al fine di realizzare la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni di interesse religioso.

11. I musei

Per individuare una definizione del termine "museo[188]", che risulti essere comprensiva non solo della struttura e del contenuto di cui è composto, ma che sia estesa anche alle funzioni da esso svolte, è opportuno volgere lo sguardo oltre oceano, più precisamente all'*International Council of Museums*.

[188] Sull'evoluzione del termine museo si può vedere T. ALIBRANDI, voce *Musei*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, 1; G. SANTANIELLO, *Gallerie, Pinacoteche e Musei*, voce *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, 1969, p. 433 e ss.; S. PIANO, voce, *Museo, galleria d'arte e pinacoteca*, in *Noviss. Digesto Italiano*, App. Min-Proc, 1984, p. 171 e ss.; M. AINIS, *Lo statuto giuridico dei musei*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 393 e ss.; V. PEPE e C. PETTORUTTI, *Biblioteche, musei, gallerie e pinacoteche*, in A. CATELANI e S. CATTANEO, *I beni e le attività culturali*, vol. 33° del *Trattato di Diritto amministrativo* diretto da G. SANTANIELLO, Padova, Cedam, 2002, p. 335 e ss.

Non si tratta solo di una nuova definizione, ma di un diverso modo di intendere il museo, che non è più considerato solo per l'insieme delle cose possedute, ma soprattutto per le attività in esso svolte.

L'articolo 2[189], infatti, qualifica "museo un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. Esso è aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente. Le acquisisce, le conserva, le comunica e, soprattutto, le espone ai fini di studio, educazione e diletto".

La definizione contenuta nell'articolo 99, 2° comma, lett. *a*) del T.U. del 1999, ha tenuto conto di questo nuovo modo di intendere il museo, tant'è che l'attenzione è stata spostata sulle attività di conservazione, valorizzazione e fruizione pubblica dei beni culturali raccolti, svolte dalla struttura museale[190].

Il Codice Urbani all'articolo 101 identifica il museo come una "struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio[191]" e a seguire i successivi commi 3° e 4° distinguono il museo che appartiene a soggetti pubblici "destinato alla pubblica fruizione, che perciò espleta un servizio pubblico", da quello che appartiene a soggetti privati e che, ove aperto al pubblico, cosa non obbligatoria, svolge "un servizio privato di utilità sociale".

12. I musei ecclesiastici

Nell'azione di tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso i musei ecclesiastici non hanno avuto un ruolo determinante, almeno fino ad ora,

[189] L'*International Council of Museums* è l'organizzazione internazionale dei musei affiliata all'UNESCO, il cui statuto è stato adottato dalla XVI Assemblea generale dell'ICOM all'Aja (Paesi Bassi) il 5 settembre 1989 e modificato prima a Stanver (Norvegia) nel 1995, a Barcellona (Spagna) il 6 luglio 2001 e a Seul, (Repubblica di Corea) nel 2004. *www.icomitalia.org.*

[190] L. NIVARRA, *Art. 97*, in M. CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali: commento al Testo Unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 326 e ss.

[191] R. ROTIGLIANO, *Art. 101*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 404 e ss.

tanto che la dottrina ha rivolto una cospicua attenzione ai beni culturali di interesse religioso, ma ha dedicato ai musei ecclesiastici uno spazio alquanto limitato.

Le ragioni vanno ricercate nel fatto che, fino alla sottoscrizione dell'*International Council of Museums,* i musei erano considerati come luoghi di conservazione ed esposizione di collezioni o raccolte e venivano valutati quali beni culturali solo per le caratteristiche proprie dell'immobile e non per i beni in essi conservati, né per le attività da essi svolte.

Per cui, se i musei non erano compresi nel novero dei beni culturali, essendo difficile lo svolgimento su di essi di attività dirette alla valorizzazione e alla tutela, ancora più arduo appariva il tentativo di ricomprendere i musei ecclesiastici nell'ambito dei beni culturali di interesse religioso, anche perché alle funzioni sopra indicate (valorizzazione e tutela), si deve aggiungere l'altra del rafforzamento della funzione pastorale.

Questa concezione di esclusione dei musei ecclesiastici[192] dal novero dei beni culturali di interesse religioso, prende l'avvio anche dal fatto che la dottrina nell'interpretare l'impegno pattizio assunto ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, ha soffermato l'attenzione più sulla "tutela delle esigenze di carattere religioso" (2° comma), che sulla generale collaborazione per la "tutela del patrimonio storico e artistico" indicata nel comma precedente.

In realtà i numerosi richiami ai musei ecclesiastici fatti da parte delle stesse Autorità, come ad esempio la Lettera "Funzione pastorale dei musei ecclesiastici" inviata ai Vescovi dalla Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa del giugno 2001, hanno iniziato a far propendere per una rilettura della funzione a cui sono preposti e per una diversa considerazione degli stessi in termini di tutela, valorizzazione e fruizione.

[192] Sui musei ecclesiastici si veda, O. FUMAGALLI CARULLI, A.G. CHIZZONITI, *I musei ecclesiastici: organizzazione, gestione, marketing*, Milano, Vita e Pensiero, 2008; D. BIAGI MAINO, G. GANDOLFI (a cura di), *Il futuro dei musei ecclesiastici*, Bologna, CLUEB, 2007; C. MIRABELLI, *I musei diocesani di arte sacra*, in *Beni culturali e interesse religiosi. Atti del convegno di studi, Napoli 26/28 novembre 1981*, Napoli, Jovene, 1983, p. 201 e ss.

13. La legislazione canonica e la normativa pattizia dei musei ecclesiastici

Nel 1974 la C.E.I. adottando le "Fondamentali Norme", ha proceduto a regolare, nell'articolo 10, il tema dei musei e delle sale di esposizioni, mentre i Codici del 1917 e del 1983 non hanno fatto alcuna menzione alla materia.

Le Norme del 1974, oltre a disporre la possibile creazione dei musei ecclesiastici, ove fossero necessari per la custodia e l'esposizione dei beni, ha posto attenzione anche su altri aspetti legati alla sicurezza e al rispetto delle peculiarità culturali e religiose in essi insite.

La regola generale espressa nelle Norme, è che le opere d'arte devono essere conservate nei luoghi di culto originari, monasteri, chiese o conventi e che lo spostamento in "musei diocesani e interdiocesani" può avvenire solo se i beni hanno perso la funzione di culto a cui erano predisposti.

Naturalmente la costituzione di tali musei deve avvenire con l'accordo dell'Ordinario diocesano e della locale soprintendenza, proprio per la duplice funzione di tutela dell'interesse religioso e culturale a cui anch'essi sono predisposti.

Quindi, lo spostamento dei beni culturali in musei dello Stato e degli altri enti pubblici è previsto solo se i musei diocesani non siano in grado di garantire un'adeguata sicurezza o un'opportuna conservazione, valorizzazione e fruizione di essi e deve avvenire con la sottoscrizione di "contratti di deposito temporaneo, rinnovabili a breve scadenza[193]".

L'interesse verso i musei ecclesiastici, come luoghi specifici di conservazione dei beni e di divulgazione di interessi culturali e religiosi, è andato sempre più aumentando, tanto che la Chiesa se ne è interessata a livello di diritto universale con la Costituzione apostolica *Pastor Bonus* del 1988; successivamente lo ha fatto con il documento della C.E.I. " I beni culturali della Chiesa. Orientamenti" del 1992 e ha ripreso la trattazione della materia nella "Lettera pastorale dei musei" inviata dalla Pontificia Commissione per i beni culturali del

[193] Si veda M. RENNA, V. M. SESSA, M. VISMARA MISSIROLI (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, Milano, Giuffrè, 2003, Parte seconda, *La normativa della Chiesa cattolica*, p. 837 e ss.

29 giugno del 2001, nella quale ha provveduto a dare un nuova e più ampia interpretazione dei musei, considerandoli veri e propri centri di animazione culturale, perché facenti parte delle "strutture ordinate alla valorizzazione dei beni culturali posti al servizio della missione della Chiesa".

La Lettera del 2001 stabilisce, inoltre, che l'istituzione del museo diocesano debba avvenire per decreto vescovile, coadiuvato dalla Commissione diocesana, dall'Ufficio per l'arte sacra e i beni culturali e deve essere dotato di apposito statuto e regolamento.

La normativa pattizia, in particolare l'articolo 12 dell'Accordo del 1984, non menziona espressamente i musei ecclesiastici, ma giunge a considerare la totale esclusione di essi dal novero degli impegni di collaborazione assunti da Stato e Chiesa sui beni culturali di interesse religioso, non appare del tutto corretto.

Al mancato richiamo si contrappone un forte interessamento per la materia da parte della normativa canonica e il richiamo fatto più volte dall'Intesa del 2005, ai musei come a luoghi nei quali collocare i beni culturali di interesse religioso.

Anche in tale settore potrebbe risultare favorevole una fattiva collaborazione tra Autorità statali ed Autorità ecclesiastiche e lo stesso articolo 8 dell'Intesa del 2005, individua lo strumento più adatto nella sottoscrizione delle intese regionali.

Ciò non toglie, però, che sarebbe auspicabile la sottoscrizione a livello nazionale di un'intesa in grado di stabilire gli orientamenti generali entro i quali le Regioni civili e quelle ecclesiastiche possano attuare una più specifica collaborazione, come già avvenuto per le biblioteche e per gli archivi.

14. La legislazione regionale e le iniziative locali per i sistemi museali ecclesiastici

Prima della riforma costituzionale del 2001 la materia dei musei[194] e delle biblioteche era competenza ripartita delle Regioni e ciò ha portato spesso al moltiplicarsi degli interventi legislativi regionali.

Dopo la riforma la competenza sui musei è comunque riservata alle Regioni, in quanto rientrante nella competenza concorrente relativa alla valorizzazione dei beni culturali e rispetto alla quale il Codice Urbani con l'articolo 7, 1° comma, "fissa i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria potestà legislativa in tema di valorizzazione del patrimonio culturale".

Un provvedimento di particolare significato è il decreto ministeriale del 10 maggio 2001 con il quale il Ministero per i beni e le attività culturali ha fissato i criteri tecnico scientifici e gli *standard* di funzionamento e di sviluppo dei musei.

Di seguito ad esso le Regioni hanno stabilito delle procedure di accreditamento, consistenti in processi certificati finalizzati a riconoscere un determinato livello di qualità, indipendentemente dalla modalità di esercizio.

Quindi, da un lato la procedura di accreditamento consente l'operare dei musei privati e quindi anche di quelli ecclesiastici, ma ciò avviene in teoria, mentre in pratica non sempre esiste un'effettiva rispondenza a quanto indicato negli *standard*, soprattutto per i musei ecclesiastici che non si presentano omogenei, ma alquanto differenti per dimensioni, patrimonio, professionalità coinvolte, basti confrontare il Museo diocesano di Milano[195], di interesse internazionale, con i piccoli musei parrocchiali.

L'interessamento alla regolamentazione dei musei ecclesiastici ha trovato spazio anche a livello locale, infatti diverse sono state le convenzioni stipulate tra le istituzioni ecclesiastiche e quelle civili.

---

[194] A.A.V.V., *Accreditare i musei. L'esperienza della Lombardia*, Milano, Guerini e Associati, 2005, *passim.*

[195] Per una rassegna della legislazione regionale sui sistemi museali si può vedere, S. LA PORTA, *I sistemi museali nella legislazione regionale*, in L. DEGRASSI (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 239 e ss.

Solo a titolo esemplificativo si possono ricordare l'accordo di Programma Quadro della Provincia di Lecce, con il quale vengono approvati i progetti "Sistema dei Musei", denominato "Atlante 2005" per la realizzazione di un Sistema museale provinciale; "Sistema degli Archivi", denominato "Archivi Storici della Provincia di Lecce", per la creazione di un sistema di archivi provinciale; il "Sistema delle Biblioteche" denominato "Potenziamento e implementazione dei Sevizi della Biblioteca Provinciale Nicola Bernardini e della Rete delle Biblioteche della Provincia di Lecce".

La Convenzione tra Comune e Diocesi di Prato del 1989, rinnovata nel 1998 con cui è stato predisposto un nuovo Museo comunale ad opera della struttura del museo diocesano; la Convenzione tra i comuni di Quarrata e Agliana e la Diocesi di Pistoia per la realizzazione di un museo di arte sacra, presso la Chiesa dei SS. SS. Filippo e Giacomo di Ferruccia; la Convenzione tra il comune di Montalcino, la Soprintendenza per i beni artistici e storici di Siena e l'Arcidiocesi di Siena, Colle Val d'Elsa e Montalcino per la costituzione di un "Museo Civico e Diocesano d'arte sacra di Montalcino 1999".

Si possono ancora ricordare, l'Accordo di programma sottoscritto dalla Diocesi di San Benedetto del Tronto, Ripatransone, Montalto con la Provincia di Ascoli Piceno per la realizzazione di un "Museo diocesano di arte sacra intercomunale"; le Convenzioni siglate nel 1999 e nel 2001 tra le Soprintendenze abruzzesi, l'Archivio di Stato dell'Aquila, il Comune di Sulmona e la Diocesi di Sulmona per la creazione di un Polo culturale civico diocesano nell'*ex* Convento di Santa Chiara.

15. I beni librari e archivistici di interesse religioso

La crescente attenzione che lo Stato e la Chiesa hanno rivolto ai beni archivistici e librari, nel tentativo di riuscire a promuovere lo sviluppo della

cultura nel nostro Paese (art. 6, comma 1° del Codice Urbani), ha reso sempre più accessibili questi particolari beni.

Gli interventi hanno riguardato la tutela, la valorizzazione e la fruizione, caratteristica, quest'ultima che biblioteche e archivi devono garantire per la loro stessa attitudine intrinseca alla consultazione.

Il Concordato Lateranense del 1929 e la legge 1089 del 1939 non contenevano alcuna previsione riguardo ai beni librari e archivistici.

Come già espresso, un'indicazione precisa ai beni culturali di interesse religioso è racchiusa nell'articolo 12 dell'Accordo del 1984, nel quale, al 3° comma viene stabilito che "la conservazione e la consultazione degli archivi e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese fra i competenti organi delle due Parti".

In realtà è proprio la normativa pattizia a regolare, per la maggior parte la tutela delle biblioteche e degli archivi, in particolare con le intese[196] si sono definiti gli obiettivi, i criteri e le procedure della collaborazione.

Sono già state oggetto di trattativa nei precedenti paragrafi, ma è comunque opportuno fare un breve richiamo alle tre principali Intese, del 13 settembre 1996, stipulata fra il Ministro per i beni culturali e ambientali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana (Cei), relativa alla "tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche"; del 18 aprile del 2000 sottoscritta tra le stesse Parti, proprio in materia di "conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche delle istituzioni ecclesiastiche"; del 26 gennaio 2005, sottoscritta sempre fra il Ministro per i beni e le attività culturali ed il Presidente della Cei costituente il punto di arrivo di una trattativa avviata fin dal 2000 con il proposito di adeguare la disciplina dell'Intesa del 1996 all'entrata in vigore del Codice Urbani e alla riforma del Titolo V della Costituzione, nonché alla riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività

[196] P. LILLO, *Concordato, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 1 e ss.; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, Bari, Cacucci, 1990, p. 1 e ss.; G. CASUSCELLI e R. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, Utet, 1993, VIII, 518 e ss.

culturali realizzata con il decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, e con il D.P.R. 8 giugno 2004, n. 173.

A queste Intese vanno aggiunti la Convenzione firmata dalla Cei con l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (Iccd) del Ministero, finalizzata a regolare le modalità di collaborazione per l'inventario e il catalogo dei beni mobili appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche (8 aprile 2002) e l'Accordo del 5 dicembre 2006, sottoscritto tra la Cei e l'Istituto centrale per il Catalogo unico delle biblioteche italiane (Iccu), in materia di descrizione bibliografica e trattamento delle raccolte appartenenti alle biblioteche ecclesiastiche.

Grazie a tale Accordo le oltre mille biblioteche ecclesiastiche italiane possono "dialogare" con il Servizio bibliotecario nazionale, favorendo così la collaborazione, lo scambio di informazioni e la formazione del personale che dovrà corrispondere agli *standard* qualitativi fissati dal Ministero.

Naturalmente anche la normativa interna si è progressivamente interessata ai beni archivistici e librari di interesse religioso.

Tralasciando i riferimenti normativi principali (articolo 19 del TU del 1999 e articolo 9 del Codice Urbani), diretti alla genericità dei beni culturali di interesse religioso, in riferimento alle biblioteche e agli archivi, va ricordato l'art. 41 del Testo Unico del 1999, (Intervento finanziario dello Stato) nel quale è stato previsto che lo Stato possa contribuire alle spese sostenute dai proprietari dei beni culturali per il restauro o la conservazione degli stessi, anche se trattasi, come specifica il comma 4°, di enti ecclesiastici o istituti di culto che siano proprietari (4° comma), possessori o detentori di archivi ritenuti di interesse storico, a giudizio del soprintendente archivistico.

Il Codice Urbani dà un rilevante apporto al profilo definitorio dei beni librari e archivistici, infatti l'articolo 101, comma 2°, lett. *b)* afferma che per biblioteca[197] debba intendersi "una struttura permanente che raccoglie e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o

[197] G. SCIULLO, *La tutela dei beni librari*, in *Aedon*, 2, 2006; A. GUALDIANI, *Tutela e gestione del patrimonio librario*, Padova, Cedam, 2004.

pubblicati su qualunque supporto e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio" e al successivo comma 2°, lett. *c)*, indica come archivio[198] "una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca".

La definizione di biblioteca è ampia al punto da ricomprendere non solo le biblioteche pubbliche ma qualunque altra struttura bibliotecaria come quelle appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, diocesane, seminariali, arcivescovili, capitolari, parrocchiali, abaziali o comunque di ospedali, congregazioni religiose, fondazioni e opere pie.

La consultazione delle biblioteche e degli archivi per fini di studio e di ricerca è un chiaro intento del legislatore di assicurare il più possibile la fruizione di questi beni e per dare più consistenza a tali obiettivo, sono stati realizzati due progetti: nel giugno del 2004 è stato attivato dall'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici un progetto denominato Cei-AR (Cei Archivi) a favore degli archivi ecclesiastici e nel settembre del 2005, sempre lo stesso Ufficio, ha avviato il progetto denominato Cei-BIB (Cei Biblioteche), rivolto alle biblioteche ecclesiastiche e divenuto operativo il 5 dicembre 2006 con la firma dell'Accordo fra il Dipartimento per i beni archivistici e librari del Mibac.

Con il progetto Cei-AR[199] (Cei Archivi) si vuole censire gli archivi ecclesiastici, effettuare la schedatura informatizzata dei documenti archivistici e quindi realizzare una banca dati diocesana ed una banca dati nazionale, attraverso un *software* messo a disposizione gratuitamente dall'Ufficio nazionale, mentre il progetto Cei-Bib[200] (Cei Biblioteche) permette di operare in rete, senza perdere l'identità delle singole realtà, fornisce strumenti e soluzioni informatiche, facilita

[198] E. GUSTAPANE, *Gli archivi*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, Egea, 2000, tomo II, 931 e ss. nonché M. G. PASTURA, *Gli archivi*, in P. G. FERRI e M. PACINI (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano, Il Sole 24 ore, 2001.

[199] Sono 86 gli archivi diocesani che allo stato attuale hanno aderito al progetto Cei-Ar e 23 gli archivi di congregazioni religiose.

[200] Fino ad oggi vi hanno già aderito 41 biblioteche.

l'accesso al servizio bibliotecario nazionale (SBN), dà la possibilità di creare e gestire *authority files* per la ricerca e consultazione integrata dei dati.

La competenza in materia di beni librari e archivistici è per gran parte delle Regioni e ciò accade non solo a seguito alla riforma del 2001, che rafforza il loro ruolo, ma anche prima con il "vecchio" testo dell'articolo 117.

Sarà, comunque il Codice Urbani, a stabilire negli articoli 5 e 10 , in modo esplicito che le Regioni esercitano la tutela dei beni librari di proprietà non statale presenti sul proprio territorio e precisamente su: manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, con relative matrici, che abbiano carattere di rarità e di pregio, mentre per i beni archivistici restano confermate le funzioni statali di vigilanza e di tutela delle Soprintendenze archivistiche.

Senza dilungarsi nell'elencazione delle intese sottoscritte dalle Regioni, soprattutto a statuto speciale, dotate tradizionalmente di più ampie competenze, anche perché, per la gran parte sono già state indicate nel presente lavoro,vanno ricordati la sottoscrizione del Protocollo d'intesa Vernola-Meyer del 1983, nel quale è stata prevista la creazione di Centri di documentazione regionale e l'Accordo tra il Ministro per i beni e le attività culturali e le Regioni per la "catalogazione dei beni culturali" di cui all'art. 149, comma 4°, lett. *e*) del D.lgs. 112 del 1998.

Gli obiettivi di fruizione e valorizzazione dei beni librari e archivistici sono per lo più perseguiti attraverso la fruizione[201] di tali beni, per cui diverse sono le attività rivolte alla catalogazione e all'inventariazione, presupposti indispensabili per ogni intervento di fruizione, ma diverse sono anche le attività di programmazione degli interventi volti alla conservazione e alla sicurezza, nonché all'accesso e alla consultazione.

[201] Le pronunce della Corte costituzionale, sentenze del 13 gennaio 2004, n. 9 e del 20 gennaio 2004, n. 26, hanno sottolineato che "la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale".

CAPITOLO QUARTO

I BENI CULTURALI DI INTERESSE RELIGIOSO OLTRE I CONFINI NAZIONALI

1. Uno sguardo all'Europa

La premessa[202] necessaria da cui si deve partire è quella di considerare l'esperienza comunitaria e dell'Unione europea, come un processo di integrazione in costante modificazione che, specialmente in una lunga fase iniziale, ha assunto una connotazione prevalentemente settoriale e quasi esclusivamente economica.

Lo confermano la genesi, i caratteri e le competenze delle tre Comunità all'origine, divise per settori (quello del carbone, dell'acciaio e dell'energia atomica) e finalizzate alla sola integrazione della dimensione economica.

Ciò aiuta a comprendere come solo a partire dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992) la cultura ottenga dignità di menzione in una (sola) norma e come ancora oggi, al tema della cultura sia riservato il solo Titolo XIII, a sua volta unicamente composto dall'art. 167, erede con poche modificazioni rilevanti del vecchio art. 128 del Trattato CE.

È difficile affermare l'esistenza di una vera e propria politica europea comune nell'ambito della cultura, per la scarsità di competenze che i Trattati, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, attribuiscono all'Unione e ciò ha avuto tra le sue conseguenze la mancata elaborazione di una nozione "comunitaria" di bene culturale.

A riprova basta considerare la circostanza che l'azione dell'Unione per la diffusione della cultura dei popoli europei, per la conservazione, la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, sia declinata al plurale, parlando

[202] M. FRIGO, *Beni culturali e diritto dell'Unione europea*, in *www. Olir.it*, 2010

per l'appunto, di contribuzione allo sviluppo "delle culture" degli Stati e non di una cultura europea individuata come sintesi di quel "retaggio culturale comune".

Per la verità è possibile, in taluni casi, fare riferimento a definizioni eterogenee contenute nelle convenzioni internazionali sottoscritte da alcuni o da tutti gli Stati membri, ma anche dalla Comunità o dall'Unione, come è il caso della Convenzione dell'Unesco del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali[203] .

La definizione di attività, beni e servizi culturali che dà l'art. 4 della convenzione, come quei beni o servizi che "(…) incarnano o trasmettono delle espressioni culturali indipendentemente dal loro eventuale valore commerciale", non può essere assunta come definizione di carattere generale e neppure come parametro di riferimento.

Ciò che risalta è la distanza tra la definizione di bene culturale ora richiamata, in cui pare assente e del tutto irrilevante il valore commerciale e le definizioni proprie delle norme secondarie di diritto comunitario che si caratterizzano, al contrario, proprio per la considerazione del valore economico-commerciale.

Motivo è sicuramente da ricercare nel fatto che in Europa l'attività normativa ha avuto la primaria finalità di conciliare nella realizzazione del mercato interno la libera circolazione dei beni culturali, con le esigenze di protezione dei tesori nazionali aventi valore artistico, storico o archeologico.

Il regolamento 3911/92 relativo all'esportazione di beni culturali, successivamente modificato e poi abrogato dal più recente regolamento 116/2009 e la direttiva 93/7/CEE, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, non forniscono una definizione propria del bene culturale, ma la direttiva, per la prima volta fa riferimento ai musei, agli archivi, ai fondi di conservazione delle biblioteche e agli inventari

[203] La Convenzione del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità culturale è entrata in vigore il 18 marzo 2007 ed è oggi in vigore tra 115 Stati inclusa l'Italia che l'ha ratificata con legge 19 febbraio 2007, n. 19. Si veda fra i vari contributi in dottrina L. PINESCHI, *La Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani*, in L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco*, Padova, Cedam, 2008, p. 159 e ss.

delle istituzioni ecclesiastiche, considerandole categorie di beni che pur non rientrando tra quelle elencate negli allegati, formino parte integrante delle collezioni pubbliche e siano, quindi, suscettibili di restituzione se uscite illecitamente dal territorio di uno Stato.

Vale la pena considerare che si tratta dell'unico riferimento esplicito ai beni di interesse religioso, che in ambito europeo non sono oggetto di una regolamentazione autonoma, anche perché le medesime motivazioni storiche alla base del ruolo marginale attribuito all'azione in tema di cultura, hanno avuto un peso considerevole nella tardiva considerazione dei diritti della persona complessivamente considerati e, al loro interno, di quelli più specifici, attinenti alla sfera delle libertà di coscienza e religiose.

Comunque, al di là delle scelte normative europee, la tendenza dottrinaria che si sta affermando è quella di considerare la tutela del patrimonio culturale di interesse religioso come uno dei "nuovi problemi del diritto delle religioni in Europa[204]", anche se, come già premesso, a tale orientamento non si è affiancata la parallela creazione di un sistema giuridico unitario del patrimonio ecclesiastico, che resta, perciò, sottoposto a regole diverse da Nazione a Nazione, create sulla base delle relazioni instaurate con le confessioni religiose, ma anche sulle diverse identità e tradizioni che caratterizzano ogni popolo e alle quali i beni religiosi sono profondamente connessi.

In questo capitolo viene riservata una particolare considerazione alla disciplina giuridica sui beni culturali di interesse religioso di Spagna e Francia, perché sono i due Stati europei nei quali i beni in questione sono quantitativamente più presenti, anche se in misura sempre inferiore rispetto all'Italia.

Analizzare la tutela e la conservazione del patrimonio culturale di interesse religioso in Francia e Spagna, significa innanzitutto considerare il fatto che i due sistemi giuridici si sono mossi in maniera del tutto differente.

[204] Si veda, F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna, Il Mulino, 1997.

La Spagna ha attivato, in maniera affine all'Italia, una regolamentazione pattizia con la Chiesa cattolica e ha stipulato degli accordi con le altre Confessioni religiose.

La Francia è invece andata in direzione opposta, non solo all'Italia e alla Spagna, ma anche al resto dei Paesi europei che avevano trovato nei concordati lo strumento più consono per regolare la materia, innescando un meccanismo di separazione tra Chiesa e Stato.

2. I beni culturali di interesse religioso in Francia

Prima di analizzare il sistema giuridico francese relativo al patrimonio culturale di interesse religioso, è opportuno premettere che in Francia esistono diecimila chiese classificate, sottoposte al regime dei monumenti storici, centomila oggetti che fanno parte degli arredi o costituiscono ornamenti degli edifici di culto e che rappresentano circa il novanta per cento degli oggetti classificati; patrimonio che non raggiunge quello italiano ma che comunque ha una consistenza che non può non essere tenuta in considerazione.

Come già anticipato, in Francia[205], a partire dalla legge del 9 dicembre del 1905, viene adottato il regime di separazione tra lo Stato e la Chiesa, per cui, tutti i culti sono considerati allo stesso piano e non possono usufruire di alcun tipo di aiuto pubblico[206].

È necessario specificare che la nuova disposizione legislativa opera in tutto il territorio francese, ad eccezione dei Dipartimenti della Mosella e dell'Alto e Basso Reno[207], per i quali continua a persistere il regime di tipo concordatario.

---

[205] Per una raccolta dei testi normativi e giurisprudenziali sul sistema francese si veda MORANGE, *Libertè religeuse et règime des cultes en droit francais*, Cerf, Paris, 1996.

[206] All'articolo 1, la legge dispone: " La Rèpublique assure la libertè de conscience. Elle garantit le libre exercise des cultes", all'articolo 2: "La Rèpublique ne reconnait ne salarie, ni ne subventionne aucune culte".

[207] Sul regime particolare esistente nella Mosella e nell'Alto e Basso Reno, si può vedere BOYER, *Le droit des religions en Franve*, Puf, Paris, 1993, p. 187 ss.; DURAND, *Droit public*

Il cambiamento operato dalla legge del 1905 è stato profondo, infatti il precedente regime concordatario, durato quasi un secolo, riconosceva come culti ufficiali quello Cattolico, la Chiesa riformata di Francia e la Chiesa evangelica luterana.

Gli altri culti non erano vietati, ma le sovvenzioni e gli aiuti, che riguardavano anche la tutela dei beni culturali, venivano destinati solo alle fondazioni pubbliche di culto delle quali facevano parte le quattro religioni indicate.

La *ratio* della legge del 1905 è senza dubbio quella di porre i culti sullo stesso livello, negando qualsiasi intervento dello Stato nel dominio della fede, in nome di un concetto di laicità dal quale prendono l'avvio i nuovi rapporti di separazione tra Stato e Chiesa.

La distinzione che la nuova normativa fa è tra beni destinati al culto in senso stretto, disponendo che debbano essere trasferiti alle associazioni di fedeli e i beni destinati al culto in senso più ampio, ossia non propriamente a fini religiosi, ma differenti, come l'insegnamento, la beneficienza, l'assistenza, per i quali è previsto che vengano assegnati agli organismi pubblici e parapubblici in grado di svolgere tali attività.

La costituzione di tali associazioni sarebbe dovuta avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della legge, come disposto dall'articolo 4 e ad esse sarebbero stati assegnati tutti i beni mobili e immobili delle fabbricerie, delle fondazioni pubbliche di culto, dei consigli presbiterali.

Concretamente è invece accaduto che solo le Confessioni protestante e israelita hanno costituito le associazioni di fedeli entro i termini prefissati e hanno chiesto ed ottenuto la disponibilità dei propri edifici di culto.

La Chiesa cattolica non lo ha fatto, perché ha considerato la costituzione delle *associationes cultuelles*[208], in netto contrasto con la Sua stessa struttura,

---

ecclesiastique et droit civil ecclesiastique francais, in VALDRINI, DURANT, ECHAPPE, VERNAY, *Droit canonique*, Paris, 1999, p. 473 e ss.

[208] DASDEVANT GAUDEMET, *A propos des associations cultuelles. Etapes d'une legislation*, in *L'année canonique*, 33, 1990, p. 101 e ss.

perché avrebbe significato dar vita ad organismi intermedi tra lo Stato e la Chiesa, composti da fedeli, in grado di poter decidere le proprie norme di regolazione.

Una tale impostazione avrebbe costituito una forte contrapposizione con l'organizzazione ecclesiastica, basata sull'autorità del Sommo Pontefice e degli organi da Lui designati e non rimessa alle libere decisioni dei fedeli.

Perciò, allo scadere dell'anno successivo all'emanazione della legge le associazioni cultuali non sono state create e il problema della tutela e della gestione dei beni culturali si pone in modo particolare per gli edifici di culto.

La proprietà di tali beni risulta divisa tra lo Stato, al quale appartengono le cattedrali e i comuni, ai quali spettano gli altri edifici di culto.

Lo Stato, a fronte della situazione creatasi, avrebbe potuto applicare senza riserve la disposizione legislativa giungendo a negare totalmente l'esercizio dei culti nei beni ormai divenuti di proprietà pubblica, ma la decisione che ha preferito assumere è stata di gran lunga più diplomatica, anche se in contrasto con l'intento espresso di non supportare più alcuna confessione religiosa e si è diretta nel senso di lasciare alle Chiese la disponibilità degli edifici necessari all'esercizio della fede.

La soluzione è stata formalizzata con legge 2 gennaio 1907, nella quale il legislatore ha previsto che, in assenza di richieste da parte delle associazioni di culto, gli edifici rimanessero a disposizione dei fedeli e dei ministri di fede che ne avessero fatto richiesta, attraverso l'emanazione di un atto amministrativo da parte del Prefetto.

In pratica, però, neppure questa procedura ha avuto buon esito perché non è giunta alcuna richiesta e lo Stato ha dovuto optare per l'emanazione di un provvedimento unilaterale con il quale ha lasciato gli edifici di culto a disposizione dei fedeli, senza però stabilire quali potessero essere le modalità di utilizzo.

Quella finora indicata è la c.d. procedura *d'affféctation* con cui la legge del 1905 stabilisce che venga regolata la destinazione degli edifici al culto, ma la stessa legge individua anche la procedura inversa, c.d. *de la desaffféctation*, ossia quelle condizioni in presenza delle quali la destinazione al culto viene meno.

Con l'articolo 13 si prevede che la *desaffféctation* possa avvenire con decreto del Consiglio di Stato, a causa della mancata celebrazione del culto per più di sei mesi consecutivi, esclusa l'unica ipotesi che ciò sia causa di forza maggiore, o per mancata manutenzione a seguito di un deterioramento dell'edificio.

Oltre le due ipotesi indicate, la *desaffféctation* può avvenire solo per disposizione di legge.

La inadeguata considerazione che in Francia è stata data all'interesse religioso dei beni culturali, è evidente anche dal tentativo di snellire al minimo la procedura *de la desaffféctation.*

Infatti il legislatore, con un decreto del 1970 nel tentativo di agevolare la procedura, ha stabilito che il tutto possa avvenire con una semplice ordinanza prefettizia, in grado, quindi, di annullare la destinazione di culto, previo acquisizione del parere del Consiglio Municipale e dei rappresentanti delle confessioni che utilizzavano gli edifici per officiare la fede, come il Vescovo nel caso della religione cattolica.

3. Utilizzo e conservazione degli edifici di culto

La scelta operata dallo Stato francese di lasciare gli edifici di culto nella disposizione materiale dei fedeli, ha creato delle difficoltà in ordine alla conservazione di tali beni.

Infatti l'articolo 13 della legge del 1905 ha stabilito che le spese per le riparazioni degli edifici di culto e dei beni mobili che ne costituivano gli arredi e le relative spese assicurative, siano a carico delle associazioni di culto.

Alla mancata costituzione di queste ultime, per il rifiuto della Chiesa cattolica, ha fatto immediato seguito l'impossibilità di far sorgere a carico di soggetti indeterminati, privi di formale veste giuridica, l'obbligo di mantenere tali edifici.

Il legislatore ha sopperito a questa situazione emanando la legge 13 aprile del 1908, con la quale ha autorizzato lo Stato, i Dipartimenti e i Comuni a far fronte alle spese necessarie per la conservazione di tali edifici e, successivamente, una serie di pronunce giurisprudenziali dei Tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato, hanno reso obbligatori gli interventi di spesa a carico dei comuni, quando ci siano dei fedeli disposti a contribuire versando una quota e quando dalla mancata manutenzione possa derivare un pericolo per la società.

È accaduto, però, che con il passare del tempo la Santa Sede ha assunto una posizione più moderata nei confronti della costituzione di fondazioni cultuali, fino al punto di giungere, nel 1924, ad autorizzare la creazione delle fondazioni diocesane.

In conseguenza lo Stato ha proceduto, nel 1942, ad emanare una legge con cui legittimava i Dipartimenti, i Comuni e lo stesso Stato a destinare somme alle associazioni cultuali, anche a quelle diocesane, al fine di consentire l'esecuzione delle necessarie riparazioni agli edifici di culto.

Altro aspetto attinente agli edifici di culto che merita una riflessione è quello dell'appartenenza al demanio pubblico.

Fino alla legge del 1905 parte della dottrina aveva dubitato che gli edifici di culto utilizzati dalle confessioni riconosciute appartenessero al demanio pubblico, tanto che si era fatta strada l'idea dell'inserimento di essi nel demanio privato.

La questione è stata affrontata dal Consiglio di Stato e risolta nel senso dell'appartenenza di tali beni al regime di quelli pubblici.

Di tale regime fanno parte anche i quadri, i calici e i candelieri che hanno un valore non solo cultuale ma anche culturale, mentre resta l'unica incognita degli oggetti di pertinenza di minor valore, come i banchi e le sedie.

Naturalmente, dall'appartenenza al demanio pubblico derivano alcune conseguenze sul regime di circolazione, che resta limitato ai soli casi autorizzati, essendo regola base quella della inalienabilità dei beni, a tale regola si affiancano le altre dell'imprescrittibilità, impeditiva dell'acquisto per usucapione e della insequestrabilità.

In particolare, il regime di imprescrittibilità autorizza un'eccezione alla regola del codice civile francese (art. 2279 c.c.) , secondo cui "*En fait de meubles, la possession vaut titre*", consentendo di rivendicare sempre, in ogni momento, i beni mobili pertinenze delle Chiese, che spesso sono oggetto di furto e vengono ritrovati nel possesso di soggetti in buona fede.

4. Tutela del valore culturale

In Francia, il concetto di intendere il valore culturale ha subito diverse modificazioni nel corso degli anni e con esso anche la tutela accordata ai relativi beni.

La legge del 1887 aveva, infatti, previsto la protezione dei beni culturali che presentassero un interesse nazionale, mentre la successiva legge del 1905, all'articolo 16, aveva previsto la possibilità di proteggere gli edifici di culto che avessero, nell'insieme o anche solo in alcune parti, valore artistico o storico.

È stata, in realtà, la legge del 1913 ad abbandonare la nozione di interesse nazionale per adottare la categoria più generale di interesse pubblico, al fine di consentire la tutela del patrimonio cultuale che al contempo avesse valore anche culturale.

La tutela nello Stato francese, avviene sotto due forme, che sono la classificazione e l'iscrizione nell'inventario supplementare, nel senso che i beni per i quali l'interesse storico e artistico è tale da non giustificare una procedura di classificazione, vengono sottoposti alla sola procedura di iscrizione nell'inventario supplementare.

L'iniziativa per l'avvio del procedimento di classificazione può partire dal Ministero della cultura o del Prefetto competente per territorio o comunque dal proprietario o da chi ne abbia interesse, come indicato nella legge del 1913.

L'iscrizione tra i beni classificati avviene per decreto del Ministero, al quale deve essere allegato il parere positivo del Prefetto e della *commission règionale*

du patrimoine historique archèologique et ethnologique (*CORÈPHAE*), composta da dieci funzionari statali, sedici esperti e quattro rappresentanti delle associazioni e operante dal 1984.

Nella pratica, la classificazione è avvenuta con due modalità differenti, perché per i beni contenuti nelle Chiese si è proceduto in blocco, mentre per quella relativa ai beni immobili si è adottata una decisione autonoma in relazione ad ogni edificio.

Dal perfezionamento della procedura di classificazione derivano alcune conseguenze, come l'impossibilità di apportare modifiche e di operare restauri e riparazioni senza l'autorizzazione e il controllo del Ministero, la limitazione della circolazione, permessa solo previa autorizzazione e comunque circoscritta al territorio nazionale e l'imprescrittibilità.

I lavori di restauro sui beni culturali classificati, debitamente autorizzati, sono comunque, finanziati per il quaranta per cento dallo Stato con stanziamenti previsti nel bilancio del Ministero della Cultura[209].

In tal modo si realizza una sovrapposizione delle conseguenze derivanti dall'essere classificato come bene culturale e di quelle, già descritte, scaturenti dall'appartenenza dello stesso bene al demanio pubblico.

Le prime, si può dire, che acquistano un significato particolare se, con la procedura di *désaffectation*, il bene cessa di appartenere al demanio pubblico per rientrare in quello privato, per cui, eventuali limitazioni non potrà più subirle per la sua appartenenza, ma solo per l'essere classificato tra i beni culturali.

Sicuramente il sovrapporsi di norme destinate alla regolazione di uno stesso bene in quanto appartenenti al demanio pubblico e in quanto monumenti storici genera una situazione articolata che incide anche sulle relative competenze.

Basti pensare all'articolo 15 della legge del 1905, nel quale il legislatore aveva previsto che la visita degli edifici di culto e l'esposizione degli oggetti classificati dovesse avvenire pubblicamente, senza tasse e canoni, ma al contempo la legge del 1913, aveva consentito ai Comuni di ricevere un *droit de visite* il cui

[209] DELPECH, *La protection, au titre des monumentes historiques des objets d'art conserves hors des musées specialment dans les edifices religeux*, J.C.P., 1972, n. 62489.

ammontare era definito dal Prefetto, in considerazione delle spese sostenute per la conservazione e la tutela del bene.

Sempre riguardo alla esposizione degli oggetti e all'accesso agli edifici di culto, si può dire che siano interessati sia il Comune, che ne è proprietario e deve garantirne l'uso culturale, sia il Ministro di culto che utilizza tali beni e che deve assicurare i fini di culto.

Proprio la tutela del doppio interesse, culturale e cultuale, è stata oggetto di svariati interventi giurisprudenziali.

Tra i più interessanti si può ricordare la questione relativa alla detenzione delle chiavi della Chiesa che sono riservate all'Autorità ecclesiastica, ma è stato stabilito che fa eccezione la necessità da parte del Sindaco di accedere alle campane per motivi civili e non religiosi, come nell'ipotesi di un pericolo comune o nel caso in cui tale uso sia previsto dalle disposizioni di legge, dai regolamenti e dagli usi locali.

Anche le questioni relative alla visita degli edifici e degli oggetti in esposizione è stata argomento di pronunce giurisprudenziali[210], soprattutto in esse si è stabilito che gli orari di apertura al pubblico devono tenere conto delle celebrazioni durante cui restano escluse le visite collettive, ma è stata anche precisata la necessità di stipulare delle apposite convenzioni, vista la inevitabilità della sovrapposizione dei due interessi.

Parte della dottrina[211] ha ritenuto sempre più auspicabile il ricorso alla formulazione di un'intesa tra le due Autorità per regolare interessi culturali e interessi cultuali, con la possibilità di ricorrere al Vescovo e al Prefetto per dirimere le eventuali controversie.

Un altro esempio di sovrapposizione degli interessi culturali con quelli cultuali verte sulla possibilità di svolgere attività culturali all'interno delle Chiese, in particolare i concerti.

Il Consiglio Permanente dei Vescovi francesi del 13 dicembre 1988, ha emanato un documento, "I concerti nelle chiese", tracciando le linee generali nel

[210] Tribunale Amministrativo di Besacon, 30 gennaio 1992; Consiglio di Stato, 4 novembre 1994.
[211] NAUROIS, *Affectation cultuelle, et affectation culturelle des eglises "classées" proprieté da la commune*, in *Les petites affiches*, 26 agosto 1994, n. 102, 1.

rispetto delle leggi ecclesiastiche e civili, lasciando al singolo Vescovo la fissazione di criteri più precisi.

Nel documento si legge che le chiese sono luoghi pubblici nei quali si possono svolgere riunioni non solo cultuali, ma anche culturali, purché siano compatibili con il carattere particolare di esse.

5. La tutela dei beni culturali religiosi in Francia

In generale la tutela dei beni culturali di interesse religioso deve tener conto sia degli interessi di culto che di quelli culturali, ciò in Francia avviene con maggiore difficoltà rispetto all'Italia proprio a causa del regime di separazione tra Stato e Chiesa che la legge del 1905 ha attuato.

La maggior parte del patrimonio culturale religioso è, infatti, proprietà dei Comuni e dello Stato, e la Chiesa risulta essere mera utilizzatrice di tali beni.

Da tale situazione scaturiscono conseguenze non sempre prive di contraddizioni, infatti da un lato lo Stato nega ogni rapporto con i culti, ma essendo la maggior parte dei beni di sua proprietà e dei Comuni, deve comunque provvedere al mantenimento degli edifici e delle opere d'arte che si contraddistinguono per gli interessi religiosi, dall'altro la Chiesa, che risulta essere mera utilizzatrice di tali beni, dimostra un certo disinteresse alla conservazione dei luoghi di culto, anche per mancanza di risorse finanziarie, limitate ai soli oboli donati spontaneamente dai fedeli.

Come già detto, però, anche in Francia i beni culturali di interesse religioso hanno una certa consistenza numerica tale da far concentrare forti attenzioni su di essi, condizione che ha portato la Chiesa[212] a dimostrare un maggiore interessamento nell'ottica di fornire gli strumenti necessari per consentire che il patrimonio sia anche testimonianza di fede, oltre che di cultura.

[212] RAY, *Les eglises et la conservation du patrimoine religeux, in Protection et conservation du patrimoine culturel, religieux en France et en République Fédéral d'Allemagne*, N. P. ENGEL, Strasbourg, Arligton, 1987, 65 e ss.

Così, dopo la promulgazione del Codice di diritto canonico del 1917 ha provveduto ad istituire in alcune Diocesi le Commissioni Diocesane d'Arte Sacra, divenute poi obbligatorie per ogni diocesi nel 1981 a seguito della decisione adottata dalla Conferenza Episcopale.

Naturalmente le Commissioni d'Arte Sacra non potevano ottenere alcun riconoscimento nel diritto francese, vista la separazione tra le Autorità civili e quelle ecclesiastiche, ma sono comunque riuscite a divenire il principale interlocutore nelle questioni riguardanti la gestione dei luoghi di culto, riuscendo ad eseguire una conduzione ottimale alla tutela degli interessi religiosi.

In sostanza la combinazione mista delle *Commission Diocesane d'Art Sacré*, composte da architetti, artisti, ministri di culto, storici, delegati del Vescovo, cerca di ottemperare una sorta di concertazione valorizzando i beni da un punto di vista sia cultuale che culturale.

Nel 1980 è stata costituita la *Commission Nationale pour la sauvegarde et l'enrichissement du patrimoine cultuele*, anch'essa avente una composizione mista[213], con lo scopo di aprire un dialogo tra lo Stato e la Chiesa per superare le problematiche connesse alla tutela e alla conservazione dei beni culturali di interesse religioso.

Da un lato la Commissione rappresenta un passo in avanti verso un percorso di collaborazione, dall'altro la preoccupazione dello Stato di mantenere la sua laicità e della Chiesa di conservare la sua indipendenza, hanno impedito di considerare vincolanti i pareri da essa emessi, lasciando alle parti la libertà di scegliere se aderirvi o meno.

Resta comunque il fatto incontestabile, che la cooperazione tra Stato e Chiesa rappresenta la strada migliore per garantire la tutela dei beni culturali di

[213] La Commissione Nazionale "pour la sauvegarde et l'enrichissement du patrimoine cultuele" è composta da alti funzionari dello Stato e del Ministero della Cultura, dal Direttore della Cassa Nazionale dei Monumenti Storici, dal Consigliere Religioso del Ministro degli Affari Esteri e da un rappresentante del Ministero dell'Interno; da parte della Chiesa sono componenti il Direttore Nazionale della Pastorale Liturgica, il Direttore dell'Istituto Nazionale della Liturgia, il Direttore del Comitato Nazionale d'Arte Sacra, oltre personalità religiose competenti in materia. Fanno anche parte della Commissione, membri tecnici, architetti, musicisti, scultori ecc. Essa si riunisce presso il Ministero della Cultura, ma il Vicepresidente è il Direttore del Centro Nazionale della Pastorale Liturgica.

interesse religioso e la costituzione di un organismo ufficiale, con specifiche funzioni di attuare una tale collaborazione in un sistema separatista, è espressione esplicita di questa esigenza.

6. Il regime dei beni culturali di interesse religioso in Spagna

Una breve analisi del profilo storico del patrimonio culturale religioso in Spagna, può essere d'aiuto a meglio inquadrare il regime giuridico.

La dottrina[214] ritiene che in Spagna gli interventi legislativi di maggior importanza sui beni culturali di interesse religioso vanno connessi ai tre periodi storici dell'Ottocento, della dittatura Franchista e della successiva Democrazia (subentrata negli anni Settanta).

È nel Novecento che si realizza la devoluzione dei poteri di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale allo Stato spagnolo, a seguito della chiusura delle due Accademie reali[215], deputate alla cura delle antichità e dei monumenti e alla creazione della Direzione delle Belle Arti all'interno del Ministero della pubblica istruzione.

Nell'Ottocento, con l'emanazione della "Costituzione progressista" del 1837 e con i provvedimenti di *desamortizaciòn*[216] adottati dallo Stato nel 1855, la situazione dei beni culturali di interesse religioso viveva un momento particolarmente difficile.

Il quadro che si delinea vede da un lato lo Stato spagnolo emanare i provvedimenti di *desamortizaciòn* con il preciso intento di risollevare l'economia

[214] GARRE, *La politica dei beni culturali in Spagna*, in *Le politiche dei beni culturali in Europa*, (a cura di) BOBBIO, Bologna, Il Mulino, 1992.

[215] Nel 1738 era stata fondata l'Accademia di Storia con il compito di inventariare ed ispezionare i monumenti antichi, nel 1752 era stata creata l'Accademia delle Belle Arti con la specifica funzione di controllare le opere pubbliche a carattere architettonico. Con la devoluzione di tali compiti alla Direzione delle Belle Arti, costituita presso il Ministero della pubblica istruzione, ad esse sono rimaste funzioni meramente consultive.

[216] La ratio della desamortizaciòn non si discosta molto da quella delle leggi eversive dell'asse ecclesiastico attuata in Italia. Prima del Ministro Madòz, il quale ha applicato la desamortizaciòn nel 1855, questa pratica era stata attuata dal precedente Ministro Mendizàbal, con il preciso intento di rimpinguare le casse dello Stato.

nazionale attraverso la vendita al miglior prezzo di mercato della manomorta ecclesiastica, non preoccupandosi assolutamente né del valore culturale, né del valore cultuale dei beni commercializzati; dall'altro lato si assiste alla esportazione verso Paesi stranieri di una notevole quantità di beni culturali, a causa della mancanza di una disciplina giuridica volta a tutelarne l'utilizzo.

Il danno subito dalla Chiesa è stato notevole, perché non solo è stata privata di ingenti proprietà passate per la maggior parte nelle mani dei privati che ignoravano e spesso distruggevano il valore religioso e culturale dei beni, ma è stata altresì impossibilitata ad effettuare nuovi investimenti per la costruzione di edifici di culto e opere d'arte, a causa della ristrettezza finanziaria subita.

Qualche tentativo di tutela dei beni culturali si è avuto con la legge del 27 luglio 1911 rivolta alla regolamentazione degli scavi archeologici e alla conservazione dei beni classificati come *ruinas* e con la successiva del 4 marzo del 1915, che ha predisposto la tutela dei beni considerati monumenti.

Questi provvedimenti, pur non essendo direttamente rivolti ai beni culturali di interesse religioso, ne hanno comunque garantito indirettamente una forma di tutela. In realtà il primo intervento legislativo organico che si propone di dare una disciplina specifica alla materia del patrimonio culturale, si avrà negli anni Venti, periodo in cui, in Spagna, si instaura la dittatura, dapprima con un direttorio militare, nel 1923 e successivamente con uno civile, nel 1925.

In questa nuova fase prendono vita i primi tentativi di tutela dei beni culturali, anche di interesse religioso, con il Regio Decreto 9 agosto del 1926 viene introdotta per la prima volta, una nozione di bene culturale come "*Tesoro artistico arqueològico nacional del Estado*", che durerà nel tempo e sarà una nozione presente anche nella nuova Costituzione del 1931, elaborata con il nascere della seconda Repubblica[217].

In essa, infatti, all'articolo 45, si stabilisce che "La ricchezza artistica e storica del Paese, chiunque ne sia il proprietario, costituisce il tesoro culturale della nazione e sarà sottoposta alla tutela dello Stato che potrà proibirne l'esportazione e l'alienazione e decretare le misure di espropriazione legale che si

[217] La prima Repubblica è nata nel 1873 ed è durata circa un anno.

stimeranno opportune per la sua difesa. Lo Stato organizzerà un registro della ricchezza artistica e storica, ne assicurerà l'accurata custodia e la perfetta conservazione. Lo Stato proteggerà altresì i luoghi notevoli per la bellezza naturale o per il riconosciuto valore artistico e storico".

Chiaro è l'intento del legislatore di attribuire la responsabilità della tutela del patrimonio culturale all'Amministrazione statale, ma ciò che risulta interessante è anche il fatto che egli non vede la tutela del bene staccata dal contesto ambientale nel quale esso è inserito.

Stabilisce, quindi, un nuovo meccanismo di protezione che si potrebbe definire "ambientale[218]", per far sì che oltre al bene vengano tutelati anche gli edifici o le aree situate nelle immediate vicinanze[219].

A pochi anni dalla costituzione del 1931, viene emanato un primo provvedimento organico, la *Ley de 13 de mayo de 1933 relativa a la defensa, conservaciòn y acrecentamiento del patrimonio històrico-artistico nacional*, che rimarrà in vigore per oltre cinquant'anni[220].

Esso riprende, sintetizzandoli, i principi della tutela costituzionale e propone il nuovo concetto di "valore culturale", cercando di offrire tutela anche alle opere contemporanee che abbiano ottenuto il riconoscimento del loro valore storico e artistico, oltre che di quei beni privi di tale connotato, ma caratterizzati comunque da una valenza culturale, per le loro caratteristiche naturali e paesaggistiche.

Relativamente ai beni in possesso della Chiesa cattolica, la legge all'articolo 41 pone limiti ed ostacoli alla alienazione, prevedendo che, in caso di vendita dei beni della Chiesa con asta pubblica, lo Stato possa usare un'opzione di acquisto con l'evidente scopo di evitare che i beni escano dal territorio nazionale.

---

[218] ROCA ROCA, *En torno al entorno de los bienes del Patromonio Històrico Artistico (Especial referncìa a la legislacìon de Andalucìa)*, in *Beni culturali e Comunità Europea*, (a cura di) CHITI, in *Quaderni della Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Giuffrè, 1994.

[219] Ad esempio l'articolo 12 prevede la possibilità di espropriare edifici che impediscano la contemplazione o possono danneggiare un monumento. L'intento è quello di proteggerli non perché abbiano lo stesso valore del bene, ma solo perché a questo collegati.

[220] Questa legge resterà in vigore fino alla emanazione nel 1985 della LHPE, Ley del Patrimonio Històrico Espanol, della quale costituirà un presupposto. Si veda PRESAS BARROSA, *Alternativas legales a una cuestiòn patrimonial: los bienes artisticos de la Iglesia espagnola*, in *Anuario de Derecho Eclesiàstico del Estado*, vol. II, 1995.

Il periodo franchista, fortemente sostenuto dalla maggioranza dei vescovi, avrà una durata di circa trentacinque anni, dal 1939 al 1975 e la maggior parte degli interventi legislativi diretti ai beni culturali, hanno avuto lo scopo non tanto di tutelare il patrimonio culturale, quanto di ristrutturare l'organizzazione dei ministeri, motivo per cui, nel 1938, è stato istituito il "Commissariato di difesa del patrimonio" presso la Direzione delle Belle Arti.

La scarsa attenzione alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale risulta evidente dal fatto che, con il decreto del 1953, lo Stato ha liberalizzato il mercato degli oggetti d'arte, agevolando le esportazioni e causando notevoli danni, da sommarsi a quelli già provocati dai provvedimenti di *desamortizaciòn*.

Con il passaggio dal totalitarismo alla democrazia, con l'entrata in vigore della Costituzione del 1978 e ancor di più con l'emanazione il 25 giugno del 1985 della *Ley del Patrimonio Històrico Espanol* (LHPE) e i successivi regolamenti di attuazione, la disciplina dei beni culturali subisce una svolta in positivo perché vengono stabilite precise regole per una corretta e impegnata tutela di quello che ancora resta definito il "tesoro artistico e culturale della nazione".

7. La Costituzione del 1978 e l'Acuerdo sobre Ensenanza y Asunto Culturales del 1979

In un periodo storico di passaggio tra la dittatura franchista e il governo democratico, viene emanata la Costituzione, nella quale vengono ridefiniti i rapporti con le Confessioni religiose e regolamentata la tutela dei beni culturali.

Con essa viene creato uno Stato unitario regionalizzabile, nel quale è riconosciuto agli enti territoriali il diritto di costituire comunità autonome, idonee ad autogovernarsi, divenendo, in tal modo, "poteri politici" al pari degli organi centrali dell'amministrazione.

La Costituzione del 1978 mira a sostenere i rapporti di cooperazione tra lo Stato, la Chiesa cattolica e le altre Confessioni e a tale scopo garantisce

esplicitamente, all'articolo 16, la libertà religiosa, con il solo limite del mantenimento dell'ordine pubblico, non riconoscendo, però, alcuna religione di Stato.

La previsione normativa relativa alla tutela dei beni culturali è contenuta in un solo articolo, l'articolo 46, il quale prevede che i "pubblici poteri garantiranno la conservazione e promuoveranno l'arricchimento del patrimonio storico, culturale e artistico dei popoli di Spagna e dei beni che lo compongono, qualunque ne sia il regime giuridico o la titolarità. La legge penale punirà gli attentati contro questo patrimonio".

Ciò che si nota è che il legislatore nel Testo Costituzionale, ha voluto disporre una forma di tutela dinamica, pensando ai beni culturali non solo nell'ottica della tutela, ma anche in quella della valorizzazione e garantendo, quindi, non solo la conservazione ma anche la promozione, l'arricchimento e la fruizione degli stessi.

Naturalmente le previsioni dell'articolo 46 della Costituzione riguardano anche i beni culturali di interesse religioso, perché hanno "valore culturale, storico e artistico", ma la consapevolezza che questo patrimonio necessita di un'attenzione particolare e che non si possa prescindere dai rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica, ha portato il legislatore a stipulare, nel 1979, l'*Acuerdo sobre Ensenanza y Asunto Culturales*, proprio al fine di poter configurare degli interventi più precisi da parte dello Stato.

L'Accordo è strutturato come una dichiarazione di principio, nella quale Stato e Chiesa si impegnano a realizzare le finalità previste dall'articolo 46 della Costituzione, concertando gli interessi di entrambi con quelli della collettività, alla quale viene lasciata la disponibilità di usufruire del patrimonio artistico culturale.

Per maggiormente esemplificare le ragioni dell'Accordo sono riportate nel preambolo così come segue: "Riconosciuto che il patrimonio storico artistico e documentale della Chiesa continua ad essere una parte importantissima del patrimonio culturale nazionale, si motiva la collaborazione tra Stato e Chiesa con il raggiungimento dell'obiettivo di mettere al servizio e di consentire il godimento a tutta la società, garantendone al contempo "*su conservacion y su incremento*".

In realtà solo l'articolo XV tratta dei beni culturali, motivo per cui parte della dottrina ha ritenuto il testo avente valore solo programmatico, anche perché, va detto, che nessuna disposizione è vincolante per i sottoscrittori, fatta eccezione per quella relativa alla costituzione di una Commissione mista, i cui compiti non sono stati definiti con chiarezza, ma genericamente si dice siano diretti a conciliare la legislazione statale con gli scopi e le finalità della libertà di culto, nell'attività di conservazione e promozione del patrimonio culturale religioso.

Il lavoro della Commissione ha portato, nel 1980, all'elaborazione di un *Documento relativo al marco juridico de actuaciòn mixta Iglesia-Estado sobre Patrimonio Historico-artistico*, sottoscritto dal Presidente della Conferenza Episcopale Spagnola e dal Ministro della Cultura.

Nel Documento vengono stabiliti dei criteri per elaborare una disciplina giuridica che tenga in conto i principi e i valori delle Parti, ma l'atto ha assunto valore di mero riferimento, non avendo mai acquistato valore *erga omnes*, perché mai pubblicato.

CONCLUSIONI

L'impressione che si ha avvicinandosi alla materia dei beni culturali di interesse religioso è quella di trovarsi di fronte ad una realtà tangibile e ad una conseguente disciplina giuridica da scrutare come se fosse una "matriosca".

Nella categoria dei beni culturali aventi un interesse religioso confluiscono, infatti, quelli ecclesiastici ai quali si può guardare da due diverse prospettive: sulla base del semplice criterio dell'appartenenza intendendosi, perciò, per "ecclesiastici" i beni culturali di proprietà di un ente ecclesiastico; ovvero sulla scorta di un criterio che si potrebbe definire "funzionale", che si caratterizza nell'evidenziare maggiormente la particolare destinazione culturale e allo stesso tempo cultuale di detti beni.

In tale categoria convergono anche i beni culturali afferenti a Confessioni religiose diverse dalla Cattolica e quelli dei privati aventi un diretto interesse religioso.

I criteri dell'appartenenza e ancor più dell'afferenza vengono usati per la difficoltà che frequentemente ricorre nell'individuare l'esatto titolo giuridico per i beni che sono nella disponibilità di un soggetto da tempo immemorabile, infatti anche quando si fa riferimento al concetto di "proprietà" deve intendersi esteso agli altri diritti reali (c.d. minori) nei quali è possibile riscontrare gli elementi che caratterizzano l'appartenenza in senso civilistico (rapporto diretto con la cosa).

L'esistenza di due possibili criteri di approccio alla categoria dei beni culturali, l'uno soggettivo di mera appartenenza, l'altro oggettivo, basato sulla capacità del bene di realizzare direttamente un pubblico interesse (appunto *culturale*)[221], era già nota alla dottrina del diritto amministrativo che la utilizzava per escludere che la semplice esistenza dell'una o dell'altra caratterizzazione

[221] G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, Jovene, 2008.

implicasse necessariamente nel bene la qualità di bene pubblico, dovendo, affinché tale qualificazione sussista, coesistere entrambi i requisiti[222].

Nonostante i criteri dell'appartenenza e dell'afferenza siano contenitori abbastanza ampi in grado di far confluire una quantità e una varietà eterogenea di beni sui quali persiste un interesse religioso, tra questi ne esistono alcuni privi di riferimenti formali perché alla mancata esistenza di una qualifica di proprietà, corrisponde una fruibilità collettiva per la soddisfazione delle esigenze cultuali e culturali, senza poter identificare uno specifico soggetto a cui fa capo un diritto reale minore di godimento.

La coesistenza di *species* differenti di beni culturali sui quali persiste un interesse religioso indurrebbe a considerarli appartenenti alla categoria dei beni comuni più che dei beni pubblici.

Un bene è comune quando è possibile usufruirne a prescindere di chi sia la proprietà e far rientrare la categoria dei beni culturali di interesse religioso in quella dei beni comuni non è cosa di poco conto, soprattutto in un sistema giuridico proteso a contrarre le disposizioni dirette alla salvaguardia del patrimonio culturale, nell'ottica di usare l'enorme capacità economica posseduta da tali risorse per far fronte alle sempre crescenti necessità finanziarie.

In quest'ottica i beni culturali religiosi oltre ad essere più strettamente collegati ai beni ambientali come il paesaggio, vengono considerati "necessari" come l'acqua, l'aria ecc., rientrano nella sfera dei diritti fondamentali di cui i cittadini non possono essere privati, debbono essere protetti e tutelati perché anche le generazioni future possano goderne.

D'altra parte i beni culturali religiosi sono molto vicini ai beni paesaggistici o si potrebbe meglio dire il contrario, cioè che il tema dei beni paesaggistici non manca di implicazioni di natura religiosa, basta por mente alla dimensione panoramica di alcuni santuari.

Solo a titolo d'esempio si possono ricordare il complesso del Santuario del Monte la Verna[223], luogo di riconduzione all'interno della "memoria della

[222] Ciò secondo la prevalente dottrina; sul punto A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, p. 279 e ss.; G. PALMA., *Beni d'interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, Jovene, 1971, p. 333 e ss.

comunità nazionale" e certamente rientrante nella definizione di paesaggio dettata dall'articolo 131 del Codice Urbani; stesse considerazioni possono essere estese ai Sacri Monti[224], mete di pellegrinaggi in tutta Europa e ancor più ai Sacri Monti del Piemonte e della Lombardia, iscritti nel 2003 dall'UNESCO nella lista del Patrimonio mondiale.

Ultima tappa della riflessione giuridica sul tema dei beni comuni è costituita dalla sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 14 febbraio 2011 n. 3665[225].

Essa ha il merito di contenere il riferimento alla funzione sociale della proprietà e sancire, (come aveva già fatto la Commissione Rodotà[226]), la connessione *commons* - diritti fondamentali.

---

[223] Ove la tradizione racconta che Francesco D'Assisi ricevette le sacre stimmate, caro quindi non solo alla tradizione francescana ma anche a quella popolare.

[224] Solo in Italia si possono ricordare a titolo esemplificativo il Sacro Monte di Belmonte, il Sacro Monte di Crea, il Sacro Monte di Domodossola, il Sacro Monte di Ossuccio, il Sacro Monte di Varese, il Sacro Monte di Varallo, il Sacro Monte di Orta, il Sacro Monte di Oropa, il Sacro Monte di Ghiffa.

[225] In tale sentenza si legge per la prima volta l'uso del termine bene comune, riferito nel caso di specie alle valli da pesca della Laguna di Venezia: *"[…] Ne deriva quindi che, laddove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato Sociale, detto bene è da ritenersi al di fuori dell'ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini. […] Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene*".

[226] È opportuno sottolineare che infatti è nel "Disegno di legge delega al Governo per la novellazione del capo II del titolo I del libro III del Codice civile nonché di altre norme collegate", elaborato dalla Commissione Rodotà sui beni pubblici, istituita presso il Ministero della Giustizia il 21 giugno 2007, che per la prima volta la definizione di bene culturale come bene comune viene adottata in ambito giuridico. Nel progetto normativo la Commissione ha inteso valorizzare la regola per cui la destinazione pubblica dei beni può essere assicurata a prescindere dalla loro appartenenza ad un ente pubblico, mediante la previsione di un vincolo oggettivo di destinazione gravante sui medesimi beni. È stata dunque tenuta presente una nozione di "bene pubblico in senso oggettivo", un bene che, nonostante la sua appartenenza non necessariamente pubblica, continua a non essere sottraibile alla sua destinazione istituzionale, ad essere sottoposto a regolazione da parte dei pubblici poteri e ad essere tutelabile mediante appositi poteri amministrativi. Alla lettera *c)* del comma 3° dell'art. 1 del Disegno di legge i beni comuni sono definiti «le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati». «Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi le altre acque; l'aria (….) i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate». Parafrasando la lettera *c),* tale categoria di beni si presenta ritagliata secondo le caratteristiche classiche della non rivalità ed esauribilità: sono beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti

Questa nuova interpretazione consentirebbe di considerare l'interesse culturale e cultuale elementi indispensabili per la formazione e lo sviluppo armonico della persona e non come qualcosa di "aggiuntivo", di cui si può fare a meno perché non indispensabile alla sopravvivenza.

Anche l'atteggiamento che lo Stato italiano ha nei confronti dei beni culturali di interesse religioso, considerati sempre più una risorsa economica e incastonati in quella che è definita "economia della cultura", porterebbe ad accettare un ripensamento di essi tra i beni comuni.

La considerazione dei beni culturali (in generale) come strumenti di accrescimento sociale e finanziario aveva portato Giovanni Urbani[227] nel 1981 a pronunciarsi nell'ambito di un discorso sul restauro, facendo rientrare già allora il concetto di beni culturali in quello di beni comuni: "Una volta ricondotti nel sistema ambientale, ai cosiddetti beni culturali non può essere assegnata funzione o posizione diversa da quella che tocca a ogni altra componente dell'ambiente: divenire una risorsa impiegabile per una politica di sviluppo tesa a ristabilire un certo equilibrio tra sistema socio-economico e sistema-ambientale come condizione prima per (…) il passaggio da una società quantitativa a una società qualitativa".

Considerare i beni culturali di interesse religioso come beni comuni potrebbe rappresentare il baricentro tra l'uso economico che allo stato attuale si fa di essi, basti pensare agli itinerari religiosi-turistico culturali, ai percorsi giubilari

---

fondamentali e la legge deve garantirne in ogni caso la fruizione collettiva, diretta e da parte di tutti, anche in favore delle generazioni future. Nello schema di DDL si è previsto che, ove la proprietà di questi beni sia pubblica, gli stessi siano collocati fuori commercio, salvi i casi in cui la legge consenta la possibilità di darli in concessione, per una durata comunque limitata. Caduto il Governo Prodi, il disegno di legge delega avrebbe fatto la fine delle tantissime altre riforme proposte, che giacciono a prender polvere negli uffici legislativi di Via Arenula, ma l'iniziativa del Vicepresidente del Consiglio Regionale del Piemonte (il democratico Roberto Placido) ha fatto votare nell'ottobre 2009 dal Consiglio regionale piemontese una proposta di legge delega che recepisce integralmente la bozza Rodotà. Il testo della Regione Piemonte ha iniziato il suo *iter* in Parlamento venendo assegnato alla Commissione Giustizia in sede referente. Sempre nella XVI Legislatura c'è stata la proposta di legge n. 2031 (primi firmatari Felice Casson ed Anna Finocchiaro), assegnata il 16 marzo 2010, che incorpora il medesimo testo dei lavori della Commissione Rodotà.

[227] GIOVANNI URBANI (Roma, 1925 – Roma, 8 giugno 1994) è stato un critico d'arte italiano. Direttore dell'Istituto Centrale del Restauro (ISCR) dal 1973 al 1983, presso il Ministero per i beni e le attività culturali.

o ai pellegrinaggi nei santuari e la protezione-conservazione che deve necessariamente essere approntata ad un patrimonio considerato risorsa collettiva nella sua materialità, ma anche nel suo aspetto immateriale di culto e cultura.

Infatti nel nuovo concetto di sistema produttivo che si è andato affermando negli anni, anche la cultura genera economia e il ruolo dei beni culturali di interesse religioso sul fronte economico è notevolissimo, da intendersi sia in senso passivo, come costi, sia in senso attivo, come benefici che se ne possono trarre, il problema è come applicare l'economia della cultura ai beni di interesse religioso.

È giusto individuare nuove vie per la valorizzazione e la tutela che consentano di contenere il peso finanziario dell'intervento pubblico e che vedano nel bene culturale un veicolo diretto o indiretto di risorse economiche, una visione contraria risulterebbe anacronistica e avulsa dalla realtà finanziaria che, soprattutto, in questo momento storico stiamo vivendo, ma ciò non può andare a scapito della conservazione anche nell'ottica di un uso futuro che altre generazioni potranno fare i questi beni.

Al riguardo va detto che le più recenti riforme[228] hanno proceduto a considerare i beni culturali in genere, ricompresi quelli di interesse religioso, più come risorse economiche che patrimonio da salvaguardare.

[228] Si fa riferimento al Federalismo demaniale, disciplinato dal D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, che costituisce il primo decreto delegato in attuazione del federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42), previsto dall'articolo 119 della Costituzione, che ha previsto la possibilità di attribuzione ai comuni, province, città metropolitane e regioni di beni statali secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, secondo quanto disposto nell'articolo 119, 6° comma della Costituzione; al Decreto sviluppo, emanato il 13 maggio 2011, n. 70 che al fine di "riconoscere la massima attuazione del Federalismo demaniale", convertito con legge 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto con l'articolo 4, commi 1° e 16°, alcune significative modifiche al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In particolare l'articolo 4, comma 16° ha inserito il mutamento di una norma fondamentale contenuta nel Codice Urbani che riguarda una delle condizioni essenziali per considerare un bene tutelato come bene culturale, innalzando da 50 a 70 anni il limite del divieto di alienare i beni immobili pubblici che non siano stati sottoposti a verifica di interesse da parte del Ministero per i beni e le attività culturali. Chiude il quadro delle innovazioni relative al patrimonio culturale, non solo pubblico, ma anche privato, la cancellazione dell'obbligo di denuncia del trasferimento della detenzione dei beni immobili a carico del proprietario, in base all'articolo 59, comma 1° del Codice. Pertanto viene meno una forma di controllo della circolazione del patrimonio immobiliare di pregio, che nella normativa *ante* decreto era persino accompagnato dalla configurazione di reato per chi non avesse adempiuto a tale obbligo di denuncia.

Infatti statuendo la possibilità che anche i beni appartenenti agli enti ecclesiastici possano formare oggetto di trasferimento alle Regioni e agli enti territoriali, purché ci siano specifici accordi di valorizzazione, programmi e piani strategici di sviluppo culturale sottoscritti tra questi ultimi e lo Stato e portando il requisito della presunzione di culturalità del bene da cinquanta a settanta anni (limitatamente al patrimonio immobiliare appartenente a soggetti pubblici e assimilati, come gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e le onlus) è stato accorciato il divieto di alienare i beni immobili pubblici che non siano stati sottoposti a verifica di interesse da parte del Ministero per i beni e le attività culturali.

Dilatando il confine temporale della presunzione di culturalità fino a 70 anni, incrinando il potere di controllo delle Soprintendenze sugli interventi di manutenzione e restauro da effettuare sui beni di comuni, province, regioni, diocesi, parrocchie, fondazioni ecc., escludendo la possibilità per l'amministrazione di essere informata su chi ha materialmente disponibilità di un bene vincolato, e quindi è responsabile del rispetto delle regole di corretta conservazione dello stesso, si va ad incidere in modo sostanziale sulla tutela dei beni culturali, anche di quelli di interesse religioso, che nella stragrande maggioranza sono di proprietà degli enti ecclesiastici, assimilati quanto a regime giuridico a quelli pubblici.

Se da un lato l'aver costituito una bilateralità stabilendo un necessario contatto con gli enti ecclesiastici rappresenta una garanzia per il rispetto dell'interesse religioso, dall'altro la semplificazione a cui si ricorre con il federalismo demaniale, rischia di svilire il concetto di culturalità e di divenire uno strumento per risaldare il *deficit* economico, vista la possibilità che lo stesso decreto dà agli enti locali di procedere all'alienazione di alcuni beni individuati, attraverso un processo di sdemanializzazione.

Il processo di trasferimento sembra peraltro configurarsi come ciclico in relazione alla possibilità di emanare decreti biennali (art. 7), con la conseguenza che il nuovo procedimento potrebbe diventare la modalità ordinaria di sdemanializzazione del patrimonio pubblico.

Potrebbe accadere, quindi che, per effetto di tali modifiche, alcuni tra gli interventi più significativi dell'architettura contemporanea, riferita sostanzialmente al secondo dopoguerra, qualora non siano già stati sottoposti a tutela prima del 14 maggio 2011, risultino esclusi, per legge, dal regime di salvaguardia finora vigente e potrebbero essere oggetto di incontrollate dismissioni, alterazioni e modifiche incongruenti, tra questi anche la Chiesa della Sacra Famiglia e il complesso parrocchiale (1956) a Genova, oltre alla Chiesa di S. Maria Maggiore (1951-54) a Bologna.

Un difficile bilanciamento quello tra la tutela dell'interesse culturale, dell'interesse religioso e dell'interesse economico dei beni culturali che potrebbe trovare un punto di equilibrio con l'inquadramento dei beni religiosi nella disciplina di quelli comuni.

Il punto di criticità dei beni comuni consiste nell'esser risorse scarse, per cui la tutela non può esaurirsi nella mera regolazione dell'accesso, ma deve passare anche attraverso la prevenzione dell'esaurimento, la conservazione della qualità originaria, il mantenimento della disponibilità della risorsa, a fronte dell'incremento dei consumi e demografico.

Le azioni di valorizzazione possono essere dirette anche all'ottenimento di utilità economiche, ma in un'ottica ben salda di salvaguardia di un patrimonio che di chiunque sia il titolo proprietario è di tutti e tale deve restare, soprattutto perché è riferimento di valori culturali e cultuali ed espressione di una dimensione storica, sociale e di civiltà.

I beni comuni, infatti, sono centrali per ogni processo sostenibile, per lo sviluppo locale e per la coesione sociale.

L'interesse culturale e religioso sono manifestazioni caratterizzanti non soli i singoli, ma l'intera società di un determinato tempo storico, ragione per cui il patrimonio che ne è espressione presenta più che mai la necessità di un particolare regime di protezione giuridica di fronte ad un mondo che ha ampiamente superato "l'età dell'oro", del *Welfare State* e che ha premuto sull'acceleratore della logica di mercato, andando a frammentare ed individualizzare gli interessi.

BIBLIOGRAFIA

ACCIAI R., *Grande Giubileo del 2000: l'intervento finanziario pubblico tra evento religioso e business turistico,* in *Quad. dir. pol. eccl*. 1998

AICARDI N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, Giappichelli, 2002

AINIS M., *Lo statuto giuridico dei musei,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998

AINIS M., *Tutela dei beni culturali e ruolo delle regioni, con particolare riferimento alla regione siciliana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2000

AINIS M., FIORILLO M., *I beni culturali,* in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2003

ALIBRANDI T., voce *Musei*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, 1

AMOROSINO S., *Riflessioni sul futuribile ministero per le attività ed i beni culturali e sul riparto di funzioni tra Stato Regioni ed enti locali*, in *Gazzetta ambiente*, 1997

AMOROSINO S., *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Aedon*, 3, 2000

AMOROSINO S., *I beni culturali d'interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2003

ARRIETA J.I., *Organismi episcopali a livello continentale, nazionale, regionale e provinciale,* in FELICIANI G. (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2000

ARRIETA J.I., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione C.E.I. in materia amministrativa*, Venezia, Marcianum Press, 2007

ASTORRI R., *Le leggi della Chiesa tra codificazione latina e diritti particolari*, Padova, Cedam, 1992

ASTORRI R., *I beni culturali di interesse religioso in Italia: tra legislazione canonica e intese con le regioni*, in *Panorami*, 6, 1994

ASTORRI R., *La tutela nelle leggi canoniche*, in MADONNA M. (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007

AZZENA L., *Pubblicità e patrimonio culturale*, in COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, Milano, Giuffrè, 2008

AZZIMONTI C., *I beni culturali ecclesiastici nell'ordinamento canonico e in quello concordatario italiano*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2001

A.A.V.V., *La tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti agli enti ecclesiastici. L'art. 12 del nuovo Concordato: oltre la prima "bozza" di intesa attuativa,* in *Quaderni di Italia Nostra*, 25, 1993

A.A.V.V., *Accreditare i musei. L'esperienza della Lombardia*, Milano, Guerini e Associati, 2005

BANDARIN F., *Il patrimonio religioso nel patrimonio mondiale dell'UNESCO*, in MADONNA M. (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, Venezia, Marcianum Press, 2007

BARBATI P., *Art. 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004

BARTOLE S., *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento giuridico italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Juris*, 1999

BARBERINI G., *La Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino, Giappichelli, 2003

BEDIN S., BELLO L., ROSSI A., *Tutela e restauro nello Stato Pontificio*, Padova, Cedam, 1998

BELLINI P., *Come nasce una "res mixtae": la tutela del patrimonio artistico nelle bozze del nuovo concordato*, Bologna, Il Mulino, 1978

BELLINI P., *Il patrimonio ecclesiastico italiano fra Concordato e intesa d'attuazione*, in *Quaderni di Italia Nostra*, 1993

BIAGI MAINO D., GANDOLFI G., *Il futuro dei musei ecclesiastici*, Bologna, CLUEB, 2007

BOLGIANI I., *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, Milano, Giuffrè, 2009

BORDONALI S., *La disciplina regionale dei beni culturali librari e archivistici di interesse religioso*, in BOTTA R. (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994

BOYER, *Le droit des religions en Franve*, Paris, Puf, 1993

CAMASSA AUREA E., *La disciplina dei beni culturali di interesse religioso nelle province autonome di Trento e Bolzano*, in BOTTA R. (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994

CAMASSA AUREA E., *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2003

CAMILLI C., CAPACCIOLI E., SATTA F. (a cura di), *Commento al decreto 616 (D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616)*, Milano, Giuffrè, 1980

CAMMELLI M., *Riordino dei beni culturali in un prospettiva di forte decentramento istituzionale*, in *Le regioni*, 1996

CAMMELLI M., *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, 1, 1998

CAMMELLI M., *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali:commento al Testo Unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490*, Bologna, Il Mulino, 2000

CAMMELLI M., *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali*. *Introduzione al commento del D.lgs. 490/1999*, in *Aedon*, 1, 2000

CANTUCCI M., *Le cose d'interesse artistico e storico nella giurisprudenza e nella dottrina*, Napoli, Jovene, 1968

CANTUCCI M., voce *Beni culturali e ambientali*, in *Nov.mo Dig. It. App*., Torino, Utet, 1980

CAPACCIOLI E., *Tutela delle cose di interesse artistico e storico*, Milano, Giuffrè, 1962

CAPUTO G., voce *Extraterritorialità* (*diritto ecclesiastico*), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967

CARDIA C., *Ruolo e prospettive della legislazione contrattata nei rapporti tra Stato e Chiese*, in A.A.V.V., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico, Atti al convegno di Sorrento 27-29 aprile 1989*, Salerno, Edisud

CARDIA C., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, in FELICIANI G. (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995

CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1999

CARDIA C., *Lo spirito dell'accordo*, in MADONNA M. (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007

CARDIA C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in D'AVACK P.A. (a cura di), *Vaticano e Santa Sede*, Bologna , Il Mulino, 1994

CARLETTI D., VECCIA G., *Art. 13. Dichiarazione d'interesse culturale*, in TAMIOZZO R. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005

CARPENTIERI P., *Art. 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in TAMIOZZO R. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005

CARPENTIERI P., *Art. 111, Attività di valorizzazione*, in TAMIOZZO R. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio,* Milano, Giuffrè, 2005

CARPENTIERI P., *Il secondo correttivo del codice dei beni culturali e del paesaggio,* in *Urbanistica e appalti*, 6, 2008

CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976

CASSESE S., *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998

CASUSCELLI G., *Tutela del patrimonio artistico ecclesiastico e ordinamenti regionali*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1978

CASUSCELLI G., DOMIANELLO R., *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, Utet, 1993

CAVALLO B., *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988

CAVANA P., *Rapporti giuridici tra regioni e autorità ecclesiastiche locali nel nostro ordinamento: osservazioni e spunti ricostruttivi*, in BOTTA R. (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994, (pubblicato anche in *Dir. eccl.*, 1994, I, 962-1008)

CERULLI IRELLI V., *I beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988

CHIEMIELECKI T.T., *La protezione internazionale dei beni culturali e la Chiesa Cattolica*, Roma, Pontificia Università Lateranense, 1955

CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011

CHITI M.P., *La nuova nozione di beni culturali nel D.lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1, 1998

CHITI M.P., *La nuova nozione di "beni culturali" nel D.lgs. 112/1998*, in *Aedon*, 1, 1998

CHIZZONITI A.G., *Gli itinerari turistico religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in *Aedon*, 1, 1999

CHIZZONITI A.G., *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiastico. Una prima lettura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000

CHIZZONITI A.G., *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiastico. Una prima lettura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000

CHIZZONITI A.G., *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2005

CHIZZONITI A.G., *Enti ecclesiastici e beni culturali*, in ARRIETA J.I. (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione C.E.I. in materia amministrativa*, Venezia, Marcianum Press, 2007

CHIZZONITI A.G., *I beni culturali di interesse religioso: la collaborazione tra istituti pubblici ed ecclesiastici nell'attività di valorizzazione*, in DEGRASSI L. (a cura di), *Cultura e Istituzioni, La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008

CHIZZONITI A.G., *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Lecce, Libellina Edizioni Minuto d'arco, 2008

CLEMENTE DI SAN LUCA G., SAVOIA R., *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, Jovene, 2008

COLAIANNI N., *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Foro It.*, V, 1987

COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese*, Bari, Cacucci, 1990

COLAIANNI N., voce *Intese*, in *Enciclopedia del diritto*, (V agg.), Milano, Giuffrè, 2001

CONSORTI P., *Materiali e testi per il corso di diritto ecclesiastico*, Pisa, Edizioni SEU, 2002

CONSORTI P., *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose. Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quad. dir. pol .eccl*., 1, 2003

CONSORTI P., *Appunti per il Corso di diritto ecclesiastico. Manuale per il Corso 2003-2004*, Pisa, Edizioni SEU, 2004

CONSORTI P., *Se le fabbricerie possano essere Onlus*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2005

CONSORTI P., *Diritto e religione. Lezioni per il corso di diritto ecclesiastico*, Pisa, Edizioni SEU, 2007

CONSORTI P*., L'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nella problematica delle fonti: Le intese concordatarie*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 1990

CORPACI A., *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale: alcuni profili*, in BOTTARI C.(a cura di), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003

CORPACI A., *Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 6, 2001

CORPACI A., *Le professionalità tecniche dei beni culturali: statuto e collocazione*, in KLEIN F., VITALE S. (a cura di) , *Beni culturali patrimonio della collettività fra amministrazione pubblica e territorio*, Firenze: Pagnini Editore, 2006

CORSO R., *Art. 1. Principi*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004

COSTANTINI C., *La legislazione ecclesiastica sull'arte*, in *Fede e Arte*, 5, 1957

CUONZO R., *Il testo unico dei beni culturali e ambientali*, in *Diritto e Società*, 2000

DALLARI M., *Sull'organizzazione del ministero per i beni culturali e ambientali*, in *Foro amm*., 1976

DALLA TORRE G., *La disciplina concordataria del patrimonio ecclesiastico. I beni temporali della Chiesa in Italia*, LI. Ed. Vaticana, 1986

DAQUANNO C., *La condizione giuridica degli immobili extraterritoriali della Santa Sede*, in *Archivio Giuridico*, 3, 2004

DASDEVANT GAUDEMET, *A propos des associations cultuelles. Etapes d'une legislation*, in *L'année canonique*, 33, 1990

D'AVACK P.A. , *Vaticano e Santa Sede*, (a cura di) CARDIA C., Bologna, Il Mulino , 1994

DELPECH, *La protection, au titre des monumentes historiques des objets d'art conserves hors des musées specialment dans les edifices religeux*, J.C.P., n. 62489, 1972

D'ORTA C., voce *Cultura*, in *Annuario autonomie locali*, 1991

D'OTTAVI F., *Il regime giuridico degli immobili di proprietà della Santa Sede previsto dagli articolo 13, 14, 15 e 16 del Trattato del Laterano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 4, 1983

DURAND, *Droit public ecclesiastique et droit civil ecclesiastique francais*, in VALDRINI, DURANT, ECHAPPE, VERNAY, Droit canonique, Paris, 1999

FELICIANI G., voce *Ordinamento territoriale della Chiesa*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990
FELICIANI G., *Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, vol. 7, 1994

FELICIANI G., *Principio di sussidiarietà e organizzazioni non profit nella dottrina sociale della Chiesa*, in VITTADINI G. (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, Etaslibri, 1997

FELICIANI G., *Autorità ecclesiastiche competenti in materia di beni culturali di interesse religioso*, in *Aedon*, 1, 1998

FELICIANI G., *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra Regioni e conferenze episcopali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000

FELICIANI G., *Le Regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, Bologna, Il Mulino, 2000

FELICIANI G., *Le basi del diritto canonico*, Bologna, Il Mulino, 2002

FELICIANI G., *La disciplina canonica dei santuari*, in *Aedon*, 2, 2003

FELICIANI G., *La nozione di bene culturale nell'ordinamento canonico,* in *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Roma, Urbaniana University Press, 2005

FELICIANI G., *Le intese sui beni culturali ecclesiastici: bilanci e prospettive*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2006

FELICIANI G., *Le intese regionali: a) profili canonistici*, in MADONNA M. (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 maggio 2005,* Venezia, Marcianum Press, 2007

FERLITO S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, Giuffrè, 1988

FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2003

FRIGO M., *Cultural property v. cultural heritage* : A "*battle of concepts in International law*?, in *Revue International de la Croix-Rouge* (RICR/IRRC), Juin 2004, vol. 86, No 854

FRIGO M, *Beni culturali e diritto dell'Unione europea*, in *www. Olir.it*, 2010

FUMAGALLI CARULLI O., CHIZZONITI A.G., *I musei ecclesiastici: organizzazione, gestione, marketing*, Milano, Vita e Pensiero, 2008

GABRIELE F., NICO A.M., *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, Cacucci, 2005

GALLINA G., *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, Roma, Editrice Studium, 1967

GALLINA G., *Il Vaticano è di tutti. Straordinari riconoscimenti internazionali della Città del Vaticano e dei beni extraterritoriali*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1991

GARRE, *La politica dei beni culturali in Spagna*, in BOBBIO (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1992

GESSA C., *Il sistema giuridico dei beni culturali*, in *Studi in memoria di F. Piga*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1992

GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di dir. pubbl.*, 1976

GRISOLIA G., *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Società editrice Foro Italiano, 1952

GUALDIANI A., *Tutela e gestione del patrimonio librario*, Padova, Cedam, 2004

GUERZONI L., *Gli accordi del 1984 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del concordato "nuovo" alla realtà del nuovo concordato*, in A.A.V.V., *Studi in onore di L. Spinelli*, vol. II, Modena, Mucchi, 1989

GUSTAPANE L., *Gli archivi*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Milano, Egea, 2000

JEMOLO A.C., *Sulla c.d. extraterritorialità delle basiliche patriarcali*, in *Foro italiano*,V, 1974

LA PORTA S., *I sistemi museali nella legislazione regionale*, in DEGRASSI L. (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008

LARICCIA S., *Tutela del patrimonio culturale ecclesiastico,nuovi principi in tema di procedimenti amministrativi,* in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi, 1996

LILLO P., *Concordato, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano, Giuffrè, 1990

LONG G., *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in FELICIANI G. (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995

LOSAVIO G., *I beni culturali ecclesiastici e il nuovo Concordato. Più difficile la tutela?*, in *Quaderni di Italia Nostra*, 19, 1985

MANGIA A., *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V,* in *Quad. dir. pol. eccl*., 2002

MANSI A., *Il nuovo testo unico per i beni culturali e ambientali*, Padova, Cedam, 2000

MARGIOTTA BROGLIO F., voce *Chiesa cattolica ed organizzazione internazionale,* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, Torino, Utet, 1989

MARGIOTTA BROGLIO F., MIRABELLI C., ONIDA F., *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna, Il Mulino, 1997

MARGIOTTA BROGLIO F., Art. 19, in CAMMELLI M. (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, Il Mulino, 2004

MASTROPASQUA S., voce *Tutela del patrimonio storico, archeologico e artistico*, in *Nov.mo Dig. It*., App., Torino, Utet, 1987

MAURO T., *Gli aspetti canonistici di rilevanza civile nell'attività degli enti ecclesiastici*, in A.A.V.V., *Enti ecclesiastici ed attività notarile*, (a cura di) TOZZI V., Napoli, Jovene, 1989

MAURO T., *La gestione dei beni ecclesiastici di interesse culturale*, in A.A.V.V., *Beni culturali e interessi religiosi* (a cura di) TOZZI V., Napoli, Jovene, 1989

MESCHINO M., *Beni e attività culturali nel D.lgs. 112/1998, una proposta di lettura*, in *Aedon*, 1, 1998

MERUSI F., *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 della Costituzione*, in FELICIANI G. (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995

MILANI D., *Interessi religiosi e comunità locali. La tutela degli interessi religiosi nelle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quad. dir. pol. eccl*., 2005

MIRABELLI C., *I musei diocesani di arte sacra*, in *Beni culturali e interesse religiosi. Atti del convegno di studi*, *Napoli 26/28 novembre 1981*, Napoli, Jovene, 1983

MONETA P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, Giuffrè, 1984

MORANGE, *Libertè religeuse et règime des cultes en droit francais*, Paris, Cerf, 1996

MORBIDELLI G., *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987

NAUROIS, *Affectation cultuelle, et affectation culturelle des eglises "classées" proprieté da la commune*, in *Les petites affiches*, 26 agosto 1994, n. 102, 1.

NIVARRA L., *Art. 97,* in CAMMELLI M. (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali: commento al Testo Unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*, Bologna, Il Mulino, 2000

ORSONI G., *Un quadro generale,* in MADONNA M. (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia,* Venezia, Marcianum Press, 2005

PACELLI F., *Diario della Conciliazione, con verbali e appendici di documenti*, (a cura di) MACCARRONE M., Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1959

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 1992

PALMA G., *Beni d'interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, Jovene, 1971

PAOLUCCI A., *Interessi culturali e valenza religiosa: problemi di applicazione della normativa vigente*, in FELICIANI G. (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995

PASTORI G., *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le regioni*, 1981

PASTORI G., *L'art. 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano*, in FELICIANI G. (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, Il Mulino, 1995

PASTORI G., RENNA M., *La Riforma della pubblica amministrazione "a Costituzione invariata": legge n. 59 del 1997*, in *Studium Juiris*, 1998

PASTORI G., *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quad. dir. pol. eccl*., 2003

PASTORI G., *Articolo 4. Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*; *Art. 5. Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2004

PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004

PASTURA M.G., *Gli archivi*, in FERRI P.G. e PACINI M. (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano, Il Sole 24 ore, 2001

PEPE V. PETTORUTTI C., *Biblioteche, musei, gallerie e pinacoteche*, in CATELANI A. e CATTANEO S. (a cura di), *I beni e le attività culturali*, vol. 33° del *Trattato di Diritto amministrativo* diretto da SANTANIELLO G., Padova, Cedam, 2002

PETRONCELLI HUBLER F., *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Napoli, Jovene, 2001

PETROROIA P., *Art. 17. Catalogazione*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004

PIANO S., voce, *Museo, galleria d'arte e pinacoteca*, in *Noviss. Digesto Italiano*, App. Min-Proc, Torino, Utet, 1984

PIERGIGLI V., I *beni culturali nell'ordinamento delle regioni e delle autonomie locali. Il disegno normativo e la sua attuazione*, in MEZZETTI L. (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, Cedam, 1995

PINESCHI L., *La Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani*, in ZAGATO L. (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco*, Padova, Cedam, 2008

PITRUZZELLA G., *art. 148*, in FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998

PREDIERI A., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, in BARBERA A., BASSANINI F. (a cura di), *Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978

PRESAS BARROSA, *Alternativas legales a una cuestiòn patrimonial: los bienes artisticos de la Iglesia espagnola*, in *Anuario de Derecho Eclesiàstico del Estado*, vol. II, 1995

PROTT L., O'KEEFE P.J., "*Cultural heritage*" *or* "*cultural proprety*"?, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 1, 1992

PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK A., *Les notions de "biens culturales" et de patrimoine culturel mondial" dans le droit international*, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. XVIII, 1989-1990

PUNZI NICOLÒ M., *Gli enti nell'ordinamento canonico*, Padova, Cedam, 1983

RAY, *Les eglises et la conservation du patrimoine religeux, in Protection et conservation du patrimoine culturel, religieux en France et en République Fédéral d'Allemagne*, N.P. ENGEL, Strasbourg, Arligton, 1987

RENNA M., *I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in RENNA M., SESSA V.M., VISMARA MISSIROLI M. (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, Milano, Giuffrè, 2003

RENNA M., I *beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Aedon*, 2003, 2 e in *Dir. amm.*, 2004

RENZONI GOVERNATORI L., *La rilevanza dell'interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, in BOTTA R. (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del Convegno di Studi* (Bologna, 14-15 maggio 1993), Milano, Giuffré, 1994

ROCA ROCA, *En torno al entorno de los bienes del Patromonio Històrico Artistico (Especial referncìa a la legislacìon de Andalucìa)*, in *Quaderni della Rivista Italiana di Diritto pubbl. comun.*, 1994

ROCCELLA A., *I beni culturali di interesse religioso della Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2001

ROCCELLA A., *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, in *Dir. economia*, 2003

ROCCELLA A., *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quaderni e politica ecclesiastica*, 1, 2004

ROCCELLA A., *Art. 20. Interventi vietati*, in CAMMELLI M. (a cura di) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004

ROCCELLA A., *Art. 21. Interventi soggetti ad autorizzazione*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004

ROCCELLA A., *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statuale*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, Bologna, Il Mulino, 2004

ROCCELLA A., *La nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso*, in *Aedon*, 1, 2006

ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le regioni*, 1987

ROLLA G., *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti, Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002

ROLLA D., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1989

ROTIGLIANO R., *Art. 101*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004

ROVERSI MONACO F., *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997

RUGGERI A., *Intese "concordatarie" e Intese "paraconcordatarie" nel sistema delle fonti,* in *Il diritto ecclesiastico*, 1988

SACERDOTI G., *Patrimonio culturale delle minoranze religiose*, in A.A.V.V., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990

SANDULLI A.M., *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959

SANTANIELLO G., *Gallerie, Pinacoteche e Musei*, voce *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Milano, Giuffrè,1969

SARACENI G., *Cultura e beni religiosi*, in A.A.V.V., *Beni culturali e interessi religiosi*, Napoli, Jovene, 1983

SCALERA L., *Beni culturali e "Nuovo Concordato"*, Milano, Giuffrè, 1990

SCIULLO G., *Art. 12. Verifica dell'interesse culturale*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004

SCIULLO G., *La tutela dei beni librari*, in *Aedon*, 2, 2006

SORICELLI G., *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 6, 2000

SPADOLINI G., *Beni culturali. Diario, interventi, leggi*, Firenze, Vallecchi, 1976

SPERONI M., *La tutela dei beni culturali negli Stati preunitari, l'età delle riforme*, I, Milano, Giuffrè, 1988

STELLA RICHTER P., *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm.*, 2004

STELLA RICHTER P., SCOTT E., *Lo Statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in SANTANIELLO G. (a cura di), *I beni e le attività culturali, Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam ,2002

TALAMANCA A., *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale* , in *DE*, I 1985

TAMIOZZO R., *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici. Guida ragionata*. *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2009

VASCO ROCCA S., *Inventariazione e catalogazione*, in MADONNA M. (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, Marcianum Press, 2007

VISMARA MISSIROLI M. (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso. I. Normativa canonica*, Milano, Giuffrè, 1993

VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano, (X ed.), Giuffrè, 2005