

Antonio G. Chizzoniti, Anna Gianfreda

Conservazione, valorizzazione e riuso dei beni culturali ecclesiastici. La disciplina di diritto ecclesiastico italiano

(doi: 10.7390/102987)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2021

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



Tutela e valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici

Conservazione, valorizzazione e riuso dei beni culturali ecclesiastici. La disciplina di diritto ecclesiastico italiano

di [Antonio G.M. Chizzoniti e Anna Gianfreda](#) [*]

Sommario: [1. Premessa.](#) - [2. Conservazione e valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici nella disciplina ecclesiasticistica: fonti e competenze.](#) - [3. Le Intese tra CEI e ministero dei Beni e delle Attività culturali.](#) - [4. Le Intese regionali.](#) - [5. Fonti e strumenti di finanziamento e agevolazione.](#)

Conservation, enhancement and re-use of religious cultural heritage. The discipline of Italian ecclesiastical law

The legal system of religious cultural heritage has developed a discipline focused on both the conservation of goods and activities of valorization-fruit. According to the constitutional order, the first are regulated at the state level, while others at the regional level. In both the situations, based on the agreements signed by States and Catholic Church or States and some minority religious confessions, goods conservation, care, valorization, and use must comply with "specific religious needs". This purpose is reached by agreements between religious authorities and civil institutions aimed to find ways of cooperation and collaboration on various themes: libraries, archives, museums, training of operators and financing systems.

Keywords: Religious Cultural Heritage; Conservation-Valorization-Reuse; Law Sources; Agreements; Catholic Church.

1. Premessa

Prima di esaminare la disciplina ecclesiasticistica concernente le azioni di conservazione, valorizzazione e riuso dei beni culturali di interesse religioso, occorre richiamare qui una precisazione di carattere preliminare e cioè che il regime giuridico dei beni culturali di interesse religioso non differisce, di base, da quello generale dettato per i beni culturali *tout court*. La loro peculiarità - la destinazione al culto ed a scopi religiosi - non manca però di influenzare alcuni aspetti specifici del loro *status* giuridico. Sulla scorta degli impegni pattizi sottoscritti con la Chiesa cattolica, ripresi dalle intese con alcune confessioni religiose di minoranza e poi ribaditi e precisati dall'art. 9 del Codice Urbani, è stato infatti riaffermato che tutte le azioni per la salvaguardia, valorizzazione e godimento, nonché il riuso, che tocchino tali beni appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, dovranno essere sviluppate tenendo conto delle specifiche esigenze religiose attuali e/o pregresse, previo il raggiungimento di un accordo con le competenti autorità confessionali. La cifra della peculiarità della materia che ci riguarda consiste quindi nel metodo di collaborazione non solo tra autorità civili e religiose, ma anche tra queste ultime e le agenzie pubbliche e private che sul territorio pongono in essere azioni di progettazione e sostegno al patrimonio culturale di interesse religioso.

2. Conservazione e valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici nella disciplina ecclesiasticistica: fonti e competenze

Una delle novità più significative che hanno investito il regime giuridico dei beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento italiano post-concordatario e post-riforma costituzionale del 2001 è ravvisabile nella centralità riconosciuta normativamente alle attività di valorizzazione e fruizione, le quali si aggiungono alle azioni dirette alla tutela e salvaguardia del patrimonio artistico religioso che avevano caratterizzato, in maniera quasi esclusiva, la disciplina più risalente.

Tale rinnovata attenzione si evince innanzitutto dalla formulazione dell'art. 12 del Concordato tra Italia e Santa sede del 1984, il quale non aveva mancato di cogliere in anticipo l'importanza di questo aspetto, prevedendo espressamente che l'impegno pattizio a favore del rispetto delle "esigenze di carattere religioso" dovesse riguardare non solo la salvaguardia (tutela), ma anche la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso.

Nel contesto della riforma costituzionale del 2001, la ridefinizione della ripartizione di competenze Stato/regioni/autonomie locali nella materia dei beni culturali ha fatto leva proprio sulla distinzione tra attività di tutela e attività di valorizzazione e fruizione.

In estrema sintesi, la riforma del Titolo V del 2001 ha riservato: a) alla esclusiva competenza legislativa dello Stato centrale l'intera materia della *tutela* dei beni culturali (art. 117, 2° comma. lett. s)), salvo i possibili sviluppi applicativi di cui all'art. 116, 3° comma della Costituzione; b) alle regioni, in via concorrente quella relativa alla "*valorizzazione dei*

beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali fissati dallo Stato (individuati successivamente ex art. 7, 1° comma del Codice Urbani, in quelli da esso stesso espressi); c) ai Comuni le funzioni amministrative “salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (art. 118, 1° comma).

Il modello appena descritto trova poi conferma specifica nella normativa contenuta nel Codice Urbani del 2004.

Dal punto di vista ecclesiasticistico, da ciò deriva che il principio pattizio sul fronte dell’azione di valorizzazione si estrinseca negli accordi o intese “di vertice” tra Stato e rappresentanze confessionali per ciò che concerne i principi fondamentali relativi alla valorizzazione e promozione dei beni culturali di interesse religioso: in questo ambito vanno certamente fatte rientrare le intese di attuazione dei commi 2° e 3° dell’art. 12.1 dell’Accordo del 1984; mentre, tutte le eventuali intese che definiscono le azioni specifiche in tema di valorizzazione e promozione dei beni e delle attività culturali di interesse religioso andranno sviluppate a livello regionale.

Questa impostazione incentrata sulla riserva alle regioni - ex art. 117, 3° comma - della competenza legislativa concorrente in materia di “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, nella prospettiva pattizia ha comportato per lo meno due effetti.

Anzitutto ha certificato, per questo ambito, lo spostamento a livello regionale del momento di attuazione del rispetto delle “esigenze di carattere religioso” di cui all’art. 12.1. 2° comma dell’Accordo del 1984, con il conseguente potenziamento del ruolo delle intese tra regioni civili e Conferenze Episcopali regionali, richiamate dall’art. 8 dell’Intesa generale del 2005; intese che in questa prospettiva finiscono col divenire, come già ricordato, il luogo privilegiato, se non esclusivo, per la definizione delle linee di azione in tema di valorizzazione. Se, come disposto dall’art. 7, 1° comma del Codice Urbani, l’esercizio della propria potestà legislativa in materia di valorizzazione dovrà essere esercitata dalle regioni nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo stesso Codice, il richiamo contenuto dal successivo art. 9 all’osservanza delle “disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell’art. 12 dell’Accordo di modificazione del Concordato lateranense” fa sì che una medesima funzione di norma quadro debba essere riconosciuta alle Intese del 2000 e del 2005 per quanto relativo alle esigenze di culto dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche. Inoltre, la natura ibrida dell’Intesa del 2005, con la sua doppia valenza - particolare, in relazione ai beni individuati dal suo articolo art. 2, 1° comma, e generale per l’intera attività che tocca la collaborazione con la Chiesa cattolica riguardo al patrimonio storico ed artistico nazionale - consente di riconoscere a tale patto una funzione di norma quadro anche relativamente all’intera attività di valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici: basti ricordare la novità da essa proposta con i numerosi richiami ai musei ecclesiastici.

Quanto poi al ruolo che le istituzioni ecclesiastiche possono ricoprire nell’ambito della valorizzazione così come disposto dal 3° comma dell’art. 6 del Codice Urbani, occorrerà distinguere le azioni relative ai beni culturali di loro proprietà (art. 112, 8° comma e art. 113 del Codice Urbani), da quelle inerenti ai beni di proprietà degli enti pubblici. Anche in questo ambito, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 112, commi 8° e 9°; art. 118; art. 120 e art. 121 del Codice Urbani) essi potranno svolgere un ruolo determinante alla luce di una collaudata esperienza di collaborazione con le istituzioni pubbliche, ampiamente sviluppata già prima della approvazione del [d.lgs. n. 42 del 2004](#), e che anzi si può ritenere sia servita da modello generale per la successiva codificazione.

3. Le Intese tra CEI e ministero dei Beni e delle Attività culturali

La collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica sul fronte della conservazione, valorizzazione e fruizione di una particolare categoria di beni culturali quali gli archivi e le biblioteche, si è realizzata nel contesto dell’Intesa “di vertice” firmata nel 2000 tra il ministero per i Beni e le Attività culturali e la Conferenza episcopale italiana.

Relativamente agli archivi, l’autorità ecclesiastica si impegna a garantirne la conservazione e la consultazione - tra l’altro approntando un apposito catalogo degli archivi da trasmettere periodicamente al ministero - oltre che a promuovere l’inventariazione e l’adozione di appositi sistemi di sicurezza, nonché a destinare autonomamente appositi finanziamenti (art. 2).

A sua volta l’autorità statale, nei limiti della normativa vigente, si obbliga a fornire supporto economico per la dotazione di attrezzature, la predisposizione degli inventari, il restauro documentale, accordando priorità agli interventi di restauro degli archivi storici diocesani (art. 3).

Quanto agli impegni comuni (art. 4), essi sono incentrati sulla coordinazione ed integrazione dei sistemi di inventariazione e sullo scambio di informazioni attraverso il potenziamento anche della rete informatica. Da sottolineare, in tema di valorizzazione, quanto stabilito all’art. 4, 5° comma, circa la possibilità che le mostre concernenti il patrimonio documentario ed archivistico di proprietà ecclesiastica vengano organizzate mediante la sottoscrizione di apposite convenzioni tra le competenti autorità ecclesiastiche e civili, nel rispetto della normativa canonica e civile, con una ripartizione tanto degli oneri derivanti dall’organizzazione delle stesse, quanto delle entrate e dei diritti d’autore relativi ai cataloghi e ad eventuali pubblicazioni.

Sul fronte delle biblioteche ecclesiastiche, garantita la loro consultazione ed apertura, le autorità ecclesiastiche competenti - che anche in questo caso si impegnano alla predisposizione di un elenco delle biblioteche di particolare rilevanza esistenti nelle diocesi, periodicamente aggiornato, da trasmettere al ministero - sono chiamate a garantire l’inventariazione, il censimento e l’aggiornamento del patrimonio librario, attraverso appositi piani triennali (art. 6) e la destinazione di opportune risorse finanziarie.

Da parte statale viene costituito, presso l’Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l’editoria, un gruppo permanente di lavoro, al quale sono chiamati a partecipare rappresentanti delle autorità ecclesiastiche, con il compito di coordinare le richieste di intervento in favore delle biblioteche ecclesiastiche, di individuare le priorità, gli strumenti

finanziari, nonché le strutture competenti per la realizzazione di tali interventi, e di formulare pareri e proposte in ordine alla inventariazione, catalogazione, tutela del patrimonio librario (prevenzione, conservazione, restauro, decreti di vincolo, etc.) e formazione del personale (art. 7).

Non meno rilevanti gli impegni comuni che vanno dalla tutela contro i furti e le alienazioni abusive, alla vigilanza sul mercato antiquario, dall'adeguamento della rete nazionale (S.B.N.) cui connettere le strutture informatiche degli organi ecclesiastici, alla formazione del personale addetto alle biblioteche ecclesiastiche.

Anche in questo caso viene contemplata l'organizzazione di mostre relative al patrimonio bibliografico di proprietà ecclesiastica, mediante la stipula di convenzioni tra le competenti amministrazioni ecclesiastiche e pubbliche; tali convenzioni, come per gli archivi, possono prevedere la ripartizione degli oneri derivanti dall'organizzazione, nonché delle entrate e dei diritti d'autore relativi ai cataloghi e ad eventuali pubblicazioni (art. 8).

Con portata più ampia e onnicomprensiva, l'Intesa tra ministero per i Beni e le Attività culturali e la CEI del 2005, in sostituzione, come visto sopra, di quella del 1996, interviene su questioni particolarmente dibattute che riguardano i settori della conservazione, valorizzazione e fruizione del patrimonio artistico ecclesiale.

Ad esempio, il 4° comma dell'art. 2 detta regole in relazione alla *collocazione* dei beni culturali di cui al precedente 1° comma, disponendo che, fermo restando quanto stabilito in materia dalla legislazione statale vigente, tali beni vanno *"mantenuti, per quanto possibile, nei luoghi e nelle sedi di originaria collocazione o di attuale conservazione"*. Ove ciò non ne garantisce la sicurezza o la conservazione *"il sovrintendente, previo accordo con i competenti organi ecclesiastici, ne può disporre il deposito in musei ecclesiastici, se muniti di idonei impianti di sicurezza, o in musei pubblici"*. La norma prende spunto dai non pochi casi verificatisi negli ultimi decenni, tanto che anche il Codice Urbani all'art. 21 dispone che lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali è subordinato all'autorizzazione del ministero. L'Intesa del 2005 precisa anzitutto che in questi casi la scelta deve essere effettuata dal sovrintendente previo accordo con le autorità ecclesiastiche e fissa una sorta di preferenza a favore del deposito presso musei ecclesiastici, a condizione che gli stessi siano muniti di impianti di sicurezza idonei.

Si tratta di uno schema che viene riproposto sia al 4° comma dell'art. 6, relativamente ai beni culturali mobili di cui all'art. 2, 1° comma già di proprietà di diocesi o parrocchie estinte o provenienti da edifici di culto ridotti all'uso profano dalla competente autorità ecclesiastica e che non possono essere mantenuti nell'originaria sede di collocazione, sia al successivo 5° comma del medesimo art. 6 riguardo a casi di calamità che interessino i beni culturali di cui all'art. 2, 1° comma.

In tutte le ipotesi ricordate non vengono, tuttavia, dettate regole rispetto al mancato accordo tra i soggetti competenti a decidere, un tema invece affrontato dal 5° comma dell'art. 2 e poi ripreso nei successivi artt. 5, 3° comma e 6, 2° comma.

La prima delle tre norme, disponendo che gli interventi di conservazione, sempre su beni di cui all'art. 2, 1° comma, devono essere eseguiti da personale qualificato, continua affermando che nell'ipotesi in cui essi interessino edifici aperti al culto occorrerà un *"previo accordo, relativamente alle esigenze di culto, tra gli organi ministeriali e quelli ecclesiastici territorialmente competenti"*. *"Qualora l'accordo non sia raggiunto a livello locale o regionale"*, prosegue la norma, *"e in presenza di rilevanti questioni di principio, il capo del dipartimento competente per materia, d'intesa con il Presidente della CEI o con un suo delegato, impartisce le direttive idonee a consentire una soluzione adeguata e condivisa"*. Alla medesima procedura rimandano espressamente l'art. 5, 3° comma, nell'ipotesi di mancato accordo a livello locale o regionale circa i progetti di adeguamento liturgico che interessino edifici aperti al culto rientranti nella categoria di beni di cui all'art. 2, 1° comma, e l'art. 6, 2° comma che si occupa della delicata questione degli scavi e delle ricerche archeologiche da effettuarsi in edifici di culto rientranti nei beni di cui all'art. 2, 1° comma. I motivi di tale scelta appaiono di tutta evidenza: si tratta infatti di opzioni eventuali, finalizzate a sbloccare situazioni di stallo in caso di contrapposizioni tra organismi delle due parti cui viene riservata in prima battuta la competenza a decidere. Nel quadro delle esigenze di salvaguardia dei beni stessi ed in ragione della unitarietà dell'azione amministrativa è parso dunque ragionevole alle due parti sottoscrivere un impegno che, pur nella sua discutibilità, utilizzato con ragionevolezza può svolgere una incisiva funzione di prevenzione.

Quanto al 7° comma dell'art. 2 il carattere innovativo è incentrato più che sul suo contenuto sulla sua mera presenza; esso, infatti, si premura di ricordare che deve essere garantito *l'accesso e la visita* ai beni culturali di cui al 1° comma, precisando inoltre che ove si tratti di edifici aperti al culto o di beni mobili in essi collocati questa possibilità deve essere resa operativa *"nel rispetto delle esigenze di carattere religioso"*, ipotizzando che con appositi accordi, stipulati tra i sovrintendenti competenti per materia e territorio e i relativi organi ecclesiastici, possano essere definiti orari e percorsi di visita. Un principio già presente nel r.d. del 1913 n. 363 all'art. 28 ove era stabilito che *"le cose d'arte e di antichità"* contenute *"nelle chiese, loro dipendenze ed altri edifici sacri"* fossero *"liberamente visibili a tutti"* sia pure *"in ore a ciò determinate"*, salvo il caso che, qualora esse rivestissero *"eccezionale valore"*, potessero essere imposte *"limitazioni al generale diritto di visita"*. L'interesse è in gran parte, dunque, legato al silenzio del 7° comma dell'art. 2 rispetto al tema della diffusione sempre più ampia della subordinazione dell'accesso alle chiese di particolare pregio artistico al pagamento di apposito ticket.

L'annosa questione va approcciata tenendo in debita considerazione una serie di elementi che meritano un equilibrato contemperamento.

Anzitutto va sottolineato il diffondersi di forme di turismo di massa poco rispettose tanto del senso religioso dei luoghi visitati, quanto delle esigenze di tutela di tali beni proprio in quanto culturali.

Riguardo ai problemi posti da queste forme di malcostume insieme alla promozione di un turismo sostenibile non si può che auspicare un aumento dei controlli, intervento che sposta l'attenzione sul tema economico. Quest'ultimo rileva sotto un duplice aspetto: quello dei costi richiesti da una efficace tutela del patrimonio culturale, ma anche dal punto di vista

degli introiti che i beni culturali, inclusi quelli di interesse religioso, possono generare direttamente ed indirettamente.

A tal proposito, un ausilio può essere tratto dalla lettura degli artt. 38 e 104 del Codice Urbani. Il primo 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 dal ministero con i proprietari degli stessi all’atto dell’assunzione dell’onere di spesa. Il secondo dispone che *“possono essere assoggettati a visita da parte del pubblico per scopi culturali”*, previa definizione delle modalità tra il proprietario e il sovrintendente, anche i beni culturali immobili di cui all’art. 10, 3° comma, lett. d) qualora rivestano *“interesse eccezionale”* e, dunque, pure quei beni che sono *“testimonianza dell’identità e della storia di istituzioni religiose”*. Una lettura dell’art. 2, 7° comma dell’Intesa del 2005 alla luce di tali norme suggerisce di tenere nella dovuta considerazione, da un lato, gli eventuali impegni finanziari statuali in favore di tali beni e, dall’altro, i ripetuti richiami per l’individuazione di opportune soluzioni mediante il ricorso a strumenti di collaborazione.

A seguito della sottoscrizione delle summenzionate Intese, l’Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della C.E.I. ha firmato con alcuni uffici competenti del ministero per i Beni e le Attività culturali una serie di accordi per attuare e implementare le disposizioni ivi contenute soprattutto sul fronte della valorizzazione e fruizione del patrimonio archivistico e bibliotecario degli enti ecclesiastici.

Si pensi ad esempio alla [Convenzione tra l’Istituto per il catalogo e la documentazione 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”, firmata l’8 aprile del 2002. L’accordo inaugura un metodo di dialogo e collaborazione al fine di omogeneizzare prassi ecclesiastiche e civili sulla programmazione, gli *standards* metodologici di catalogazione, le modalità operative, le regole sui diritti d’autore, con l’obiettivo di realizzare un sistema integrato di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale ecclesiastico e civile. Ad esempio, l’art. 1 dell’Accordo stabilisce che *“Gli interventi di inventariazione promossi dalla CEI si uniformano alle direttive di merito e di metodo stabilite dall’ICCD in osservanza del proprio mandato istituzionale”*. Analogamente le attività di inventariazione promosse dalla CEI vanno programmate d’intesa con l’ICCD, le soprintendenze competenti e le amministrazioni regionali (art. 2). Quanto agli *standard* metodologici, pur riconoscendo eventuali specifiche esigenze religiose con riguardo all’integrazione dei dati oggetto di catalogazione, che rimangono di pertinenza esclusiva degli archivi ecclesiastici, l’accordo individua una serie di requisiti da osservare nell’attività di catalogazione (art. 3), nonché le modalità operative attraverso cui la CEI e il ministero comunicano per incrementare e integrare i sistemi archivistici e bibliotecari dello Stato e della Chiesa italiana con riferimento al patrimonio storico culturale.

Di grande interesse sistematico risulta ad esempio l’[Accordo in materia di descrizione bibliografica e trattamento delle raccolte appartenenti alle biblioteche ecclesiastiche](#)” firmato dall’Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI e l’Istituto Centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche del ministero per i Beni e le Attività culturali il 5 dicembre 2006. In tale documento, infatti, si chiariscono gli obiettivi connessi alla fruizione del patrimonio documentario e informativo di quella categoria particolare di beni culturali costituita dalle biblioteche: selezionare, raccogliere e conservare i documenti; renderli accessibili e mediarne il contenuto; incentivarne e facilitarne l’uso. Premessi questi obiettivi connessi all’attività di fruizione la collaborazione tra Stato italiano e Chiesa cattolica si realizza in questo specifico settore *“nella comunicazione della conoscenza - e di una condivisione delle metodologie e delle strategie di dialogo tra istituti statali e religiosi di cultura, quali sono le biblioteche”*, secondo i principi enunciati dallo stesso Codice Urbani. In quest’ottica si promuove la creazione di canali di collegamento integrati tra il Progetto delle Biblioteche ecclesiastiche, il polo SBN delle biblioteche ecclesiastiche e le altre attività nazionali coordinate dall’ICCU, attraverso anche la predisposizione di un OPAC collettivo delle biblioteche ecclesiastiche a sua volta integrabile in sistemi di MetaOPAC a livello locale, nazionale e internazionale.

Si pensi al *Memorandum of agreement on special membership* stipulato nel 2013 tra l’Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI e il *Consortium of European Research Libraries*, con il quale il servizio italiano diviene membro speciale di tale organismo, avendo così accesso al database del patrimonio librario europeo dell’*Heritage of the Printed Book (HPB)*.

Negli ultimi anni, molti passi in avanti sono stati compiuti, in collaborazione con le istituzioni civili, soprattutto sul fronte della digitalizzazione del patrimonio archivistico e librario, che rappresenta oggi lo strumento più efficace per incrementare l’accessibilità, per quanto possibile agevole, libera e gratuita, del patrimonio artistico della Chiesa italiana.

4. Le Intese regionali

Secondo la ripartizione di competenze delineata dalla normativa costituzionale, ribadita da quella unilaterale contenuta nel Codice Urbani, come le regioni sono titolari di potestà legislativa concorrente con lo Stato, per l’attuazione delle azioni di valorizzazione e fruizione nel quadro dei principi generali dettati dallo Stato, così le regioni e le Conferenze episcopali regionali risultano titolari di competenze attuative sulla valorizzazione e la fruizione dei beni culturali ecclesiastici e di interesse religioso nel quadro dei principi generali dettati in sede pattizia dallo Stato e dalla Conferenza episcopale italiana. Per quanto non si possa parlare di vera e propria potestà legislativa in capo alle Conferenze episcopali regionali, in quanto essa è tecnicamente riconosciuta solo alle Conferenze episcopali nazionali esclusivamente sulle materie indicate dal diritto canonico universale (cioè prevalentemente dal Codice di diritto canonico), non si può negare che le relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica in materia di beni culturali, trovino nella legislazione pattizia *“decentrata”* uno strumento di grande sviluppo e importanza pratica.

In primo luogo, infatti, attraverso tali fonti di diritto ecclesiastico pattizio, come già osservato in apertura, si costruisce e rende visibile *“la rete”* delle strutture e istituzioni ecclesiali e civili che collaborano per il perseguimento degli obiettivi di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale presente sui vari territori.

In secondo luogo, tali strumenti di collaborazione definiscono le azioni di valorizzazione e fruizione a partire dalle

esigenze "anche di carattere religioso" che emergono a livello regionale e locale.

Di particolare interesse, in tal senso, infatti, risulta il riconoscimento del ruolo della dimensione "sacra" dei beni culturali, in grado di orientare le scelte metodologiche e contenutistiche di valorizzazione e fruizione. Nell'Intesa tra Conferenza episcopale umbra e regione Umbria del 2003, ad esempio, si afferma che "le finalità religiose e culturali, quali elementi identificanti della natura e della qualità dei beni culturali ecclesiastici, costituiscono valori essenziali e dati imprescindibili per la definizione degli obiettivi e delle modalità attuative degli interventi rivolti a tali beni ed, in particolare modo, agli edifici di culto".

Quanto al "metodo" è possibile individuare dei tratti comuni nella legislazione pattizia regionale.

Innanzitutto il ricorrente riferimento a impegni reciproci la stipula di ulteriori accordi di "armonizzazione" tra istituzioni civili ed ecclesiastiche a livello locale. Si tratta a mio parere di una chiara implementazione del principio di sussidiarietà verticale, che riconosce ai livelli di governo più vicini al territorio lo svolgimento di funzioni e attività che in maniera più efficiente ed efficace possano soddisfare gli interessi ivi radicati, inclusi la promozione e la valorizzazione dei beni appartenenti a enti e istituzioni religiose.

In secondo luogo, è possibile riscontrare nelle Intese regionali più recenti l'individuazione concertata di una serie di criteri alla luce dei quali orientare le priorità e la programmazione degli interventi di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale. Si pensi ad esempio all'Intesa del 2010 tra il Presidente della Regione siciliana e il Presidente della regione ecclesiastica Sicilia, che individua quali parametri (in ordine decrescente): "urgenza per la conservazione dei beni; importanza qualitativa dei beni; particolari esigenze di culto; prosecuzione e conclusione di lavori iniziati". L'azione di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale di interesse religioso diviene così occasione per un vero e proprio *project working* che coinvolge tanto le istituzioni civili quanto quelle religiose.

Infine, risulta importante osservare come nella dinamica della collaborazione tra regioni civili ed ecclesiastiche sempre più spesso le Intese facciano riferimento a strumenti di coinvolgimento e partecipazione di figure private, dotate di competenza ed esperienza nell'ambito della valorizzazione e della fruizione del patrimonio culturale, così come di organizzazioni e associazioni di volontariato da ingaggiare al perseguimento degli obiettivi della promozione del territorio anche sotto il profilo artistico-culturale.

Passando dalle considerazioni sul metodo a quelle di carattere contenutistico, è possibile condurre almeno due osservazioni preliminari sulla tipologia di attività predisposte nei testi delle Intese, rinviando al prosieguo la disamina e l'approfondimento di alcune di queste. La descrizione della tipologia di azioni che costituisce l'oggetto degli accordi regionali è infatti molto ampia.

In primo luogo, soprattutto nelle Intese precedenti al 2001, ma ancora vigenti in quanto non rinnovate o riformate, compaiono attività ascrivibili alla dimensione della *tutela* del patrimonio, che non competerebbe come visto alla competenza regionale ma statale. In taluni casi, tali attività assurgono addirittura al rango di "finalità istituzionali" delle regioni, con evidenti frizioni sul fronte dell'attribuzione di competenza loro propria. Così sembrerebbe ad esempio, e non è un caso isolato, dalla lettura del testo dell'Intesa del 2016 tra la Conferenza Episcopale delle Marche e il Segretariato regionale del Mibact per le Marche, nella quale si afferma che "l'azione congiunta volgerà alla tutela, recupero, inventariazione, catalogazione, valorizzazione, fruizione e incremento dei beni culturali mobili e immobili, compresi gli archivi, le biblioteche, i musei e le raccolte di arte sacra".

In secondo luogo, in alcune Intese regionali più recenti - accanto alle azioni di valorizzazione e fruizione - è menzionata sempre più spesso un'attività di vera e propria *gestione* condivisa del patrimonio culturale che si estrinseca nei diversi ambiti di competenza civile e religioso in forma collaborativa. Si pensi ad esempio all'Aggiornamento del Protocollo d'Intesa tra la Regione dell'Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra del 2003, il quale afferma la necessità di "un intervento coordinato tra le Autorità ecclesiastiche, il Governo regionale e gli Enti locali, al fine di ottimizzare gli interventi tesi alla salvaguardia, *gestione*, valorizzazione, promozione e fruizione dei beni culturali ecclesiastici di interesse regionale". In maniera ancora più esplicita, il protocollo d'Intesa tra la Regione autonoma della Sardegna e la Conferenza Episcopale Sarda del 2016 parla di "gestione di risorse pubbliche attraverso un diretto coinvolgimento delle Istituzioni ecclesiastiche quali portatrici di interessi diffusi". L'idea che sembra trasparire da tali formulazioni è che una efficace valorizzazione e promozione del patrimonio culturale di interesse religioso possa essere realizzata anche attraverso una condivisa, ampia e partecipata attività gestionale dello stesso, secondo standard di azione e di competenze ben definiti e chiaramente attribuiti tanto a soggetti civili, privati o pubblici, quanto a soggetti religiosi.

Accanto a tali peculiarità che costituiscono il quadro entro il quale si inseriscono i contenuti degli Accordi, gli interventi che costituiscono il loro oggetto sostanziale possono essere raggruppati in alcune categorie omogenee.

Esiste un nucleo forte e ricorrente delle azioni concordate, che comprende, ad esempio:

- a) gli interventi di recupero e di restauro del patrimonio monumentale e artistico di interesse religioso al fine della fruizione;
- b) l'inventariazione e la documentazione di detto patrimonio;
- c) il riordino, l'inventariazione e l'utilizzo del patrimonio archivistico ecclesiastico;
- d) la catalogazione, l'arricchimento e la fruizione del patrimonio bibliografico e bibliotecario;
- e) l'istituzione, il riordino, la gestione e fruizione dei musei di arte sacra.

In molti casi, in particolare, le azioni di restauro e manutenzione straordinaria appaiono in autonomi e specifici paragrafi delle Intese, lasciando irrisolta la questione sulla loro qualificazione come interventi ascrivibili alla valorizzazione o

piuttosto più correttamente alla tutela. Per la verità, alcune Intese specificano per evitare ogni equivoco che il coinvolgimento delle istituzioni regionali è a titolo di "concorso" negli interventi di restauro e manutenzione più che di impegno autonomo e mirato.

Sempre nell'ambito delle attività di valorizzazione e fruizione, le Intese contengono spesso capitoli specifici e approfonditi sui temi dei musei, degli archivi e delle biblioteche.

Quanto alla fruizione, le Intese prevedono accordi mirati alla garanzia della più ampia *accessibilità pubblica* tanto dei beni culturali di interesse religioso di proprietà pubblica, quanto dei beni culturali di proprietà ecclesiastica (es. "La Regione e la Conferenza Episcopale Campana si impegnano ad individuare, di comune accordo, modalità ed ambiti operativi al fine di assicurare le più idonee condizioni di fruizione pubblica e valorizzazione dei beni culturali di proprietà ecclesiastica, nel rispetto delle esigenze di culto"). In entrambi i casi il limite estrinseco della regola della fruizione rimane la salvaguardia e il rispetto delle esigenze di culto connesse a quella particolare tipologia di bene culturale. In questo contesto, numerose Intese fanno riferimento al tema degli interventi sui beni culturali - soprattutto edifici di culto - in disuso e stabiliscono sovente azioni concordate per la programmazione di azioni di riconversione e riuso.

Di particolare rilievo risulta poi l'attività di *prestito* contemplata quale possibile scenario nel contesto della collaborazione tra istituzioni civili ed ecclesiastiche ad iniziative di fruizione e valorizzazione dei beni culturali mobili prevalentemente di proprietà ecclesiastica. I testi pattizi ammettendo il prestito di beni culturali rinviano per la disciplina alle disposizioni civili e canoniche in materia.

Un ulteriore ambito nel quale emerge la collaborazione tra istituzioni regionali civili e religiose sul fronte dell'implementazione della valorizzazione e fruizione dei beni culturali è quello che riguarda la *formazione degli operatori* chiamati a far conoscere il patrimonio culturale, comunicandone al contempo il valore religioso. Se nelle Intese più risalenti le parti firmatarie si impegnavano genericamente allo scambio di informazioni reciproche, negli accordi più recenti accanto all'informazione, la formazione del personale tanto laico quanto ecclesiastico che potrebbe lavorare a diverso titolo nel settore dei beni culturali diventa un impegno specifico e condiviso, dal quale non si può prescindere, dal momento che efficaci valorizzazione e fruizione dei beni culturali passano anche attraverso una chiara e competente comunicazione del loro significato. Chiara in tal senso, tra le altre, l'Intesa marchigiana del 2016 che prevede che la Commissione paritetica organizzi "corsi di formazione e di aggiornamento per volontari che gratuitamente possano coadiuvare fedeli e visitatori nel comprendere i significati culturali e religiosi dei beni culturali appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche in particolare nella visita di chiese e delle opere d'arte e fede in esse contenute".

5. Fonti e strumenti di finanziamento e agevolazione

Le azioni di conservazione, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale ecclesiastico possono godere di flussi di sostegno finanziario provenienti da differenti fonti, tanto che come già osservato, è possibile individuare nella disciplina canonistica ed ecclesiasticistica che se ne occupa una vera e propria "gerarchia". Ferma restando la raccomandazione da parte della CEI di attingere fondi eventualmente messi a disposizione tanto da soggetti privati quanto dalle amministrazioni pubbliche per progetti e interventi attinenti al patrimonio culturale ecclesiastico, nelle intersezioni tra disciplina canonistica e civilistica un cospicuo flusso finanziario deriva dalle somme assegnate indirettamente dallo Stato e destinate dalla CEI per esigenze di culto della popolazione e interventi caritativi per il tramite del meccanismo dell'Otto per mille.

Il sistema di rendicontazione cui è tenuta la CEI - come qualsiasi altro soggetto che partecipa alla ripartizione delle somme derivanti dall'otto per mille, ivi incluso lo Stato - consente di mappare in maniera trasparente gli interventi di conservazione, valorizzazione e fruizione posti in essere dalla Chiesa nelle varie diocesi. Ad esempio, la 73ma Assemblea Generale della CEI, prendendo atto che la somma relativa all'otto per mille dell'IRPEF assegnata alla Chiesa cattolica per il 2019 risulta pari a euro 1.133.074.425,15, nell'ambito delle ripartizioni ha approvato di assegnare la somma di 132.000 milioni di euro all'edilizia di culto, di cui 107.000 milioni di euro per interventi sull'esistente e la nuova edilizia di culto e 25.000 milioni di euro per interventi di tutela dei beni culturali ecclesiastici. Una forma di finanziamento che trova stabile radicamento proprio nei sistemi di rapporti tra Stato e chiesa cattolica a livello regionale e locale è rappresentata dalle norme di impegno finanziario, contenute in pressoché tutte le Intese regionali in materia di valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso.

Nella definizione delle azioni di collaborazione, infatti, rientra la partecipazione da parte delle regioni civili al finanziamento dei progetti e dei piani di intervento delineati nei protocolli di intesa, con le risorse indicate nelle leggi regionali di settore. Tale partecipazione finanziaria è disposta attraverso l'inclusione nelle leggi di bilancio regionali di voci specifiche che, richiamando le Intese con le Conferenze episcopali regionali, contemplano interventi di conservazione, valorizzazione e fruizione di beni culturali ecclesiastici e/o di interesse religioso.

Talvolta, gli accordi tra istituzioni civili e religiose regionali sono conclusi con la specifica finalità di realizzare un coordinamento e attuazione degli interventi di conservazione, salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici presenti sul territorio attraverso l'utilizzo di fondi strutturali giunti alle regioni da progetti nazionali o europei. È il caso della Convenzione tra la regione siciliana e la Regione Ecclesiastica Sicilia finalizzata proprio all'utilizzo dei fondi strutturali del POR Sicilia 2000-2006, del 15 dicembre 2001. La Convenzione prevedeva: "Il Governo regionale si impegna a reperire le risorse necessarie per la realizzazione di un Programma Integrato Regionale in collaborazione con la Consulta Regionale per i Beni ecclesiastici, finalizzato alla creazione di un sistema integrato diffuso per la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale ecclesiastico e che consenta il collegamento delle azioni a titolarità regionale e a regia regionale che fanno capo alle diverse Misure dell'Asse Risorse Culturali ed a tutte le altre Misure del Complemento di Programmazione che prevedono interventi sui beni culturali ecclesiastici, da finanziare sia con i fondi del POR Sicilia 2000-2006, sia con altre risorse statali e/o regionali.

A tal fine nel programma, la realizzazione degli interventi dovrà essere prevista all'interno di itinerari culturali tematici che mettano in relazione i beni in un sistema che ne consenta la conservazione, la valorizzazione ed il godimento, che

ne evidenzi l'aspetto relativo all'utilizzazione turistico-culturale, favorendo l'occupazione e la gestione efficiente ed economica delle risorse" (art. 2).

Nelle Intese regionali, peraltro, la collaborazione sul piano del sostegno economico si traduce spesso in una più ampia e capillare attività di promozione della partecipazione finanziaria di altri soggetti (ad esempio, Comuni, e altri soggetti pubblici e anche privati) per il raggiungimento delle finalità indicate negli accordi, riconoscendo come soggetti attuatori degli interventi di finanziamento gli enti ecclesiastici e gli enti morali civilmente riconosciuti.

In alcuni casi, ad esempio, le stesse Intese prevedono la possibilità di redigere un programma integrativo per dare compimento agli interventi finanziati con contributi di privati, fondazioni, associazioni o altri organismi o enti (es. Intesa tra il Presidente della Regione Siciliana e il Presidente della Regione Ecclesiastica Sicilia per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale, 6 agosto, 2010).

In altri casi, gli enti e i soggetti finanziatori privati entrano a pieno titolo nella progettazione e nel sostegno finanziario degli interventi di recupero, gestione e valorizzazione del patrimonio religioso, storico, turistico, ambientale, culturale e artistico dei territori, attraverso la partecipazione diretta quali soggetti firmatari di accordi di collaborazione con le Conferenze episcopali regionali e con le istituzioni pubbliche territoriali. È quanto accaduto per esempio nella regione Marche, dove nel 2010 è stato firmato tra la Conferenza Episcopale Marchigiana, le Fondazioni Cassa di Risparmio di Loreto e della provincia di Macerata, l'Associazione dei Comuni Marchigiani (ANCI/Marche), nonché l'Associazione "Via Lauretana", un Protocollo di Intesa per la realizzazione di un Tavolo di concertazione per il recupero, gestione e valorizzazione del patrimonio religioso, storico, turistico, ambientale, culturale e artistico dell'antica Via Lauretana. Tra i compiti del Tavolo di concertazione figurano quelli di "valutare e attivare i progetti finalizzati alla riscoperta, valorizzazione e riorganizzazione della Via Lauretana, indicare le priorità, presentare nuovi progetti, reperire fondi anche mediante ricorso a canali o programmi di finanziamento nazionali e dell'Unione Europea, definire la destinazione e l'uso dei fondi" (art. 4). In tale rete di promozione, l'ente preferenziale per l'espletamento delle formalità relative alla presentazione dei progetti, per il convogliare dei fondi e per la rendicontazione degli stessi è individuato nell'Associazione "Via Lauretana" (art. 5). Sarà il Tavolo, poi, che avrà il compito di condividere la scelta sulla destinazione dei fondi ricevuti per le finalità previste dal Protocollo, ad esclusione di quelli destinati ad esigenze di carattere religioso (art. 6). Ogni ente partecipante al Tavolo rimane libero di valutare in piena autonomia impegni finanziari e spese da orientare alle finalità del protocollo, senza nessun vincolo prestabilito (art. 10).

Accanto alle forme per così dire di finanziamento diretto, non bisogna dimenticare la possibilità di agevolazioni fiscali relative agli interventi di conservazione, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale ecclesiastico.

Da tale punto di vista proprio nell'Intesa generale del 2005 tra CEI e MIBAC è stata introdotta una ulteriore novità all'art. 5, 6° comma, che impegna il ministero per i Beni e le Attività Culturali a "rendere omogenee le procedure di propria pertinenza per l'accesso alle agevolazioni fiscali" che la normativa dello Stato prevede in tema di erogazioni liberali in favore della conservazione dei beni culturali di cui all'art. 2, 1° comma. A questo proposito va ricordato che la norma, per la sua natura giuridica (un d.p.r. di esecuzione di un atto pattizio), non permette alcuna innovazione relativamente alla materia fiscale. Con essa il ministero si è più semplicemente impegnato ad individuare percorsi procedurali atti a velocizzare il rilascio delle certificazioni amministrative necessarie per poter ottenere eventuali sgravi fiscali già previsti per tali beni.

Nota bibliografica

N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002;

V. Angiolini, L. Violini, E.N. Zanon, (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*;

A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002;

C. Azzimonti *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico e in quello concordatario italiano*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2001;

E. Camassa, *I beni culturali d'interesse religioso: norme statali, norme pattizie e norme confessionali*, in L. Mezzetti (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, Cedam, 1995, pag. 189;

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.*, 2003, 1, pag. 13 ss.;

[A.G. Chizzoniti, *Gli itinerari turistico-religiosi giubilari tra turismo e cultura*](#), in *Aedon*, 1999, 1;

Id., *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Tricase (LE), Libellula, 2008;

Id. *I beni culturali di interesse religioso: la collaborazione tra istituti pubblici ed ecclesiastici nell'attività di valorizzazione in Cultura e istituzioni la valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, (a cura di) L. Degrassi, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 73 ss.;

[A.G. Chizzoniti, A. Gianfreda, *Il turismo religioso: nuove dimensioni per la valorizzazione del patrimonio culturale*](#), in *Aedon*, 2020, 2;

Id., *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 *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 2, pag. 387 ss.;

G. Feliciani (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso. Legislazione dello Stato ed esigenze di carattere confessionale*, Bologna, Il Mulino, 1995;

Id., *I beni culturali ecclesiastici. Dall'Accordo di revisione del Concordato lateranense alla recente Intesa*, in *Vita e Pensiero*, 1997, 7-9;

Id., *I beni culturali ecclesiastici nell'Accordo Italia-Santa Sede del 1984 e nelle sue norme di attuazione*, in *Winfried Schulz in memoriam. Schriften aus Kanonistik und Staatskirchenrecht*, (a cura di) C. Mirabelli, G. Feliciani, C.G. Furst, H. Pree, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1999, pag. 68 ss.;

Id., *I capisaldi dell'intesa*, in *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, (a cura di) A.G. Chizzoniti, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 111 ss.;

G. Long, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Beni culturali di interesse religioso. Legislazione dello Stato ed esigenze di carattere confessionale*, (a cura di) G. Feliciani, Bologna, Il Mulino, 1995, pag. 89 ss.;

S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002;

D. Milani, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pag. 201 ss.;

P. Petrangeli, *Il riparto di funzioni legislative fra Stato e regioni in materia di beni culturali*, in *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, (a cura di) P. Bilancia, Milano, Franco Angeli, 2005, pag. 43 ss.;

[P. Petrarola, *Il ruolo delle regioni per la tutela, la valorizzazione e la gestione dei beni culturali: ciò che si può fare e ciò che resta da fare*](#), in *Aedon*, 2001, 3;

A. Roccella, *I beni culturali d'interesse religioso della Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, II, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 1093 ss.;

Id., *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statale*, in *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, (a cura di) A.G. Chizzoniti, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 29 ss.;

[Id., *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso*](#), in *Aedon*, 2006, 1;

Id., *Le intese regionali. I profili pubblicistici*, in *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'intesa del 26 gennaio 2005*, (a cura di) M. Madonna, Marcianum Press, Venezia, 2007, pag. 137 ss.;

[A. Serra, *Il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni nelle materie "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali, in Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*](#), in *Aedon*, 2006, 2;

[G. Sciuolo, *Beni culturali e riforma costituzionale*](#), in *Aedon*, 2001, 1.

Note

[*] Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti, ordinario di diritto ecclesiastico e canonico, Dipartimento di scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Via Emilia Parmense, 84, Piacenza, antonio.chizzoniti@unicatt.it

Anna Gianfreda, associato di diritto ecclesiastico e canonico, Dipartimento di scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Via Emilia Parmense, 84, Piacenza, anna.gianfreda@unicatt.it