

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEI BENI CULTURALI ECCLESIASTICI DALL'ITALIA PREUNITARIA AD OGGI

THE EVOLUTION OF THE DISCIPLINE
OF ECCLESIASTICAL CULTURAL GOODS
FROM PRE-UNIFICATION ITALY TO TODAY

▪ Gianluca Lopresti¹

RIASSUNTO

Il contributo propone una carrellata storico-giuridica relativa ai principali provvedimenti dello Stato Pontificio e dello Stato italiano dall'epoca preunitaria all'attuale Repubblica, evidenziando il passaggio dalle legislazioni unilaterali ad una legislazione dapprima solo concordataria e poi bilaterale basata su apposite Intese fra Stato e Chiesa. Cambia il concetto di patrimonio artistico religioso che diviene bene culturale religioso, cioè elemento imprescindibile per conoscere e comprendere la cultura di una Nazione attraverso i valori, gli usi e le tradizioni della religione.

PAROLE CHIAVE

Patrimonio storico-artistico, bene culturale religioso, religione, Concordato, Stato Pontificio.

SUMMARY

This essay offers a historical and legal overview of the main provisions

¹ Gianluca Lopresti è docente di Religione cattolica. Oltre alla Laurea Magistrale in Scienze Religiose, ha conseguito la Laurea in Giurisprudenza e ha insegnato Diritto Ecclesiastico in relazione alla materia della Legislazione sui Beni Culturali presso l'ISSR "San Pietro" di Caserta.

between the Papal State and the Italian State from the pre-unification era to the current republic, highlighting the transition from unilateral legislation, to legislation that at first was simply a general agreement, and then was bilateral, based on specific agreements between the State and the Church. It changed the concept of artistic religious heritage, which became a religious cultural good – that is, an essential element for knowing and understanding a nation's culture through the values, uses, and traditions of religion.

KEYWORDS

Historical and artistic heritage, religious cultural good, religion, Concordat, Papal State.

RESUMEN

La contribución propone una sucesión histórico-jurídica relativa a las principales medidas del Estado Pontificio y del Estado italiano desde la época previa a la unificación, hasta la actual República, poniendo en evidencia el paso de las legislaciones unilaterales a una legislación en un primer momento, solo concordataria y después, bilateral, basada en acuerdos especiales entre Estado e Iglesia. Cambia el concepto de patrimonio artístico religioso que se convierte en bien cultural religioso, es decir, elemento imprescindible para conocer y comprender la cultura de una nación a través de los valores los usos y las tradiciones de la religión.

PALABRAS CLAVE

Patrimonio histórico-artístico, bien cultural religioso, religión, Concordato, Estado Pontificio.

1. La legislazione unilaterale della Chiesa: la tutela dei beni storico-artistici ecclesiastici nello Stato Pontificio

La capacità dell'arte di comunicare in modo semplice e diretto ai fedeli i valori evangelici e di contribuire alla formazione del bagaglio conoscitivo e spirituale di ogni essere umano, ha indotto la Chiesa cattolica a preoccuparsi da subito della cura e della protezione del suo patrimonio artistico.

Il problema di assicurare una tutela efficace ai beni di interesse storico artistico era già fortemente sentito dagli Stati preunitari² che, infatti, emanarono numerosi provvedimenti per evitare l'esportazione e la distruzione dei beni. Lo Stato che si è mostrato all'avanguardia nella predisposizione di strumenti utili per la protezione dei beni è lo Stato della Chiesa.³

Lo Stato Pontificio prima e lo Stato della Città del Vaticano poi (attraverso gli editti, il Codice canonico, le Intese con lo Stato italiano), hanno evitato la distruzione di edifici pubblici di interesse storico, hanno adottato criteri per la conservazione dei monumenti e del patrimonio librario ed archivistico, hanno regolato l'esportazione delle opere d'arte e dei documenti, hanno assicurato la catalogazione degli oggetti di antichità e d'arte, che si trovavano nelle chiese, negli edifici ecclesiastici ed in quelli secolari. In questo modo la Chiesa ha garantito un'adeguata tutela a «circa l'80% delle cose d'arte italiane»,⁴ considerando meritevoli di tutela, non solo i beni direttamente collegati alle esigenze del culto (cioè che servivano a svolgere le funzioni liturgiche = sacre suppellettili), ma anche quelli che erano indirettamente collegati con le manifestazioni della vita religiosa.⁵

Tra i numerosi provvedimenti emessi dallo Stato Pontificio per garantire l'adeguata tutela dei beni d'arte, meritano uno specifico approfondimento l'Editto Spinola del 1717, l'Editto Valenti del 1750 e l'Editto del cardinale Pacca del 1820.

Con il primo provvedimento la Chiesa introduce uno strumento di tutela che diverrà ben presto imprescindibile: la licenza. Si tratta di uno specifico documento di autorizzazione rilasciato gratuitamente dal cardinale camerlengo per consentire o vietare la vendita dei beni storico-artistici. La licenza registrava i nomi del venditore, del compratore e di eventuali mediatori. Poteva essere rilasciata solo dopo che era stata fatta una descrizione dettagliata del bene, cioè dopo un'apposita stima.⁶

L'editto Valenti del 5 gennaio 1750, affiancava al camerlengo, cui spettava la competenza esclusiva e generale in materia di tutela di beni culturali, il commissario sopra le antichità e le cave. Inoltre istituiva tre assessorati (per la pittura, per la scultura e per i cammei, le medaglie, le incisioni ed ogni altra sorte di antichità), che avevano il compito di coadiuvare il commissario. In pratica quando bisognava decidere sulla vendita di un bene

² Cf EMILIANI Andrea, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Bologna, Nuova Alfa 1996, 2-11.

³ Cf SPERONI Mario, *La tutela dei beni culturali negli Stati italiani preunitari*, Milano, Giuffrè 1988, 19-34.

⁴ PETRONCELLI HUBLER Flavia, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Napoli, Jovene 2001, 67.

⁵ Cf Id., *La tutela dei beni culturali nella città del Vaticano*, in *Studi in onore di Pietro Bellini*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino 1999, 630-633.

⁶ Cf EMILIANI, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali*.

artistico ecclesiastico, gli assessori dovevano ispezionare il bene e redigere una relazione in cui venivano indicati i pregi e i difetti dell'oggetto. Spettava poi al commissario sopra le antichità e le cave, valutare le relazioni inviate dagli assessori, ispezionare il bene e dare il suo parere al cardinale camerlengo sull'opportunità di vendere il bene. Al camerlengo spettava la decisione finale.⁷

La violazione delle disposizioni di tutela del patrimonio artistico e culturale era punita con sanzioni particolarmente severe. Erano previste pene pecuniarie di cinquecento ducati d'oro e pene corporali.⁸

«Ulteriori progressi furono apportati alla disciplina normativa di tutela, attraverso la redazione dell'editto Pacca dell'aprile del 1820. Il provvedimento affidava la conservazione e la vigilanza degli oggetti d'arte alla Commissione delle Belle Arti di Roma [...]. L'editto imponeva il divieto di esportare oggetti d'arte e di antichità dalle province all'estero e da Roma alle province, senza apposita licenza».⁹

L'ordinanza, poi, predispose appositi organi di controllo: le Commissioni tecniche. Queste avevano il compito di operare una dettagliata descrizione degli oggetti di particolare pregio artistico. Si trattava di una precisa catalogazione degli oggetti presenti negli edifici pubblici e nelle dimore private, al fine di salvaguardare solo i beni appositamente dichiarati con notifica.

Attraverso il sistema delle commissioni (Commissione Generale Consultiva di Antichità e Belle Arti, Commissioni Ausiliarie, Commissioni Provinciali), veniva garantita una distribuzione più efficace degli interventi di tutela su tutto il territorio pontificio (razionalizzazione amministrativa).¹⁰

L'editto allargò l'ambito di tutela assicurando la cura anche delle opere "minori" e quelle di artisti locali poco conosciuti.

Per completare questo rapido *excursus* sullo Stato della Chiesa è necessario ricordare che tra i meriti pontifici si deve ascrivere il recupero di gran parte di quei beni d'arte che erano stati perduti in epoca napoleonica. Attraverso un'apposita delegazione inviata a Parigi sotto la guida dallo scultore Antonio Canova, furono riportate in Italia (1815), quel complesso di opere che, poi, andò a costituire il nucleo principale della Pinacoteca Vaticana.¹¹

⁷ Cf SPERONI, *La tutela dei beni culturali negli stati preunitari* 26.

⁸ Cf *Proibizione della estrazione delle statue di marmo o metallo, pitture, antichità, e simili*, (Editto Valenti 1750), Stamperia della Reverenda Camera Apostolica, Roma 1750, § 26.

⁹ LOPRESTI Gianluca, *La tutela dei beni culturali nello Stato Pontificio*, in *Quaerite* (2012)5, 200.

¹⁰ Cf CURZI Valter, *Per la tutela e la conservazione delle belle arti: l'amministrazione del Cardinale Bartolomeo Pacca*, in *Atti delle Giornate di Studio Bartolomeo Pacca (1756-1844). Ruolo pubblico e privato di un cardinale*, Velletri, Edizioni Blietri 2001, 49-79.

¹¹ Cf *Id.*, *Cultura della tutela e della conservazione a Roma negli anni della restaurazione*,

2. I beni culturali nei Codici canonici del 1917 e del 1983

Nel Codice Pio-Benedettino manca ancora la nozione di beni culturali.¹² Le norme sono frammentarie e disorganiche, cioè manca un principio d'ordine sistematico.¹³ La tutela dei beni è realizzata in funzione del loro valore patrimoniale e della loro utilizzazione culturale-liturgica e non in relazione al loro valore culturale.

La VI parte del libro III (*De rebus*), distingue i beni sacri (che sono destinati al culto divino), dai preziosi (che hanno un notevole valore per storia ed arte, ma non sono strettamente legati al culto) (can. 1497 § 2). In pratica nella Chiesa vi sono sia cose sacre (che non hanno un apprezzabile valore artistico o storico), sia cose di notevole valore artistico o storico (che non sono qualificate sacre). La Chiesa tutela sia quei beni che non hanno valore artistico, ma che sono necessari per lo svolgimento del culto, sia quelli preziosi per storia e arte.¹⁴

Viene attribuita particolare attenzione alle immagini preziose. Il rettore della chiesa doveva garantire con opportuni interventi la conservazione e la retta amministrazione dei beni, delle sacre suppellettili e degli edifici sacri (can. 485).

Il restauro delle immagini preziose, cioè di quelle ritenute celebri per antichità, arte o culto, che erano esposte alla venerazione dei fedeli, poteva essere realizzato solo dopo la concessione di una apposita autorizzazione da parte dell'ordinario che, a sua volta, doveva prima consultarsi con gli esperti (can. 1280).

Il can. 1530 elencava le condizioni necessarie per poter autorizzare l'alienazione dei beni ecclesiastici mobili o immobili assoggettati al regime della conservazione. Innanzitutto, bisognava operare una stima del bene redatta per iscritto da periti appositamente nominati. Si richiedeva, poi, la presenza di una giusta causa, cioè, un'urgente necessità, o un'evidente utilità della Chiesa, o una ragione di pietà. Infine occorreva ottenere la licenza del superiore legittimo.¹⁵

Il Codice non trascura la tutela di Archivi e Biblioteche. La Chiesa ha avuto, da sempre, estrema cura per il patrimonio librario essenzialmente per tre ordini di motivi: 1) innanzitutto perché i testi sono stati, e sono, uno

Bologna, Minerva Edizioni 2004, 162; ma anche Cf SISINNI Francesco, *Alla festa di Olimpia*, Firenze, Le Monnier 2001, 98-101.

¹² Cf AZZIMONTI Carlo, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico* e in quello concordatario italiano, Bologna, Dehoniane, 2002, 164.

¹³ Cf BERTOLINO Rinaldo, *Nuova legislazione canonica e beni culturali ecclesiali*, in Id. (a cura di), *Beni culturali e interessi religiosi*. Atti del Convegno di studi (Napoli, 26-28 novembre 1981), Napoli, Jovene 1983, 99-165.

¹⁴ Cf AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali* 166.

¹⁵ Cf LOPRESTI, *La tutela dei beni culturali nello Stato Pontificio* 205-206.

strumento straordinario di evangelizzazione e di trasmissione dei valori e della cultura cristiana. Il messaggio cristiano ha natura essoterica e non esoterica, cioè non consiste in un insieme di principi segreti da rivelare ad un gruppo ristretto di persone, ma riguarda tutti, è rivolto a tutti. La salvezza è stata conquistata da Cristo per tutti, ecco perché già San Paolo raccomanda a Timoteo di custodire e tramandare il *depositum fidei* «af-finché tutti», anche «i gentili potessero udire il messaggio» (2Tm 4,17). 2) I libri, inoltre, raccogliendo le riflessioni svolte da pensatori, da filosofi, da studiosi di ogni tempo sulla cultura cristiana, mostrano l'impatto che il Cristianesimo ha generato, nel corso della storia, sul pensiero umano. 3) Gli scritti, infine, testimoniano i progressi (o i regressi), della cultura in generale. Queste sono le principali ragioni che hanno reso la Chiesa non solo custode, ma soprattutto soggetto attivo nella diffusione, della "cultura del libro".¹⁶

Del resto la nascita dello stesso concetto di biblioteca è da ricondurre agli *Studia* monastici, alle Facoltà teologiche, alle Accademie ecclesiastiche. All'Ordine Cistercense va attribuito il merito di aver dato impulso all'idea di biblioteca come luogo di "conservazione qualitativa" del libro, concetto questo che più tardi indurrà gli Ordini Mendicanti a realizzare le prime catalogazioni. È con la Chiesa che nasce il concetto di biblioteca come luogo di confronto tra le diverse forme di sapere.¹⁷

In relazione agli archivi, poi, v'è da dire che la documentazione in essi conservata in rapporto a persone e ad avvenimenti, permettendo di ricostruire le vicissitudini dell'evangelizzazione e dell'educazione alla vita cristiana hanno aiutato a ricostruire la storia del popolo cristiano, lo sviluppo dei movimenti spirituali; la storia dell'azione pastorale dei vescovi nelle loro diocesi, dei parroci nelle loro parrocchie, dei missionari nelle zone di prima evangelizzazione, dei religiosi nei loro istituti.

Per queste ragioni il Codice prevede un'attenta disciplina che garantisca la conservazione e soprattutto che eviti la perdita o il trafugamento dei testi. Gli archivi dovevano essere costruiti in luoghi comodi e sicuri su iniziativa dei vescovi. Nell'archivio o *tabularium diocesano*, bisognava custodire le scritture relative alle questioni spirituali e temporali della diocesi, predisponendo un accurato inventario o catalogo di tutti i documenti contenuti nell'archivio ed un breve riassunto delle singole scritture (can. 375). Era vietato a chiunque l'ingresso all'archivio, né si poteva asportare scritture senza l'apposita licenza del vescovo o del vicario generale e del cancelliere (can. 378). Oltre la cura degli archivi diocesani, al vescovo era affidato il controllo e la tutela degli archivi delle chiese cattedrali, collegiali, parrocchiali, come pure di quelli appartenenti alle confraternite e agli

¹⁶ Cf PONTIFICIA COMMISSIONE PER I BENI CULTURALI DELLA CHIESA, *Le biblioteche ecclesiastiche nella missione della Chiesa*, in EV 14, Bologna, Dehoniane 1997, 610-649.

¹⁷ Cf I. cit.

altri luoghi pii. Per tutti, era prevista la compilazione di due cataloghi da conservare, rispettivamente, nell'archivio della parrocchia di competenza e nell'archivio episcopale (can. 383).¹⁸

La codificazione del 1983 introduce l'espressione "beni culturali" (di cui parla il solo canone 1283). Dal canone 1283 non si ricava ancora una definizione precisa di bene culturale, ma si evince che il legislatore contempla l'esistenza di questi beni, ed essi non vengono più identificati con i preziosi.¹⁹

All'interno del libro II, nella parte dedicata alla costituzione gerarchica della Chiesa, il codice, trattando della struttura interna delle chiese particolari, e delle attività del cancelliere e dei notai, colloca alcuni canoni diretti alla tutela dei documenti da custodire negli archivi (cann. 486-491). Il legislatore prevede l'istituzione, in ogni diocesi, dell'archivio storico destinato a conservare tutti i documenti che hanno valore storico (per età e per contenuti rilevanti per la storia della Nazione), che devono essere custoditi diligentemente e sistematicamente (can. 491 § 2).²⁰

Per la corretta gestione dei documenti si richiede che venga compilato un adeguato inventario o catalogo degli stessi, con un breve riassunto di ogni scrittura (can. 486 § 3). Il vescovo deve provvedere alla cura degli atti e documenti raccolti negli archivi di tutte le chiese (cattedrali, collegiate, parrocchiali), presenti nel suo territorio; di queste testimonianze devono compilarli inventari o cataloghi, ma questa volta in duplice esemplare uno per l'archivio della rispettiva chiesa, l'altro per l'archivio diocesano (can. 491 § 1).²¹

Il legislatore si mostra consapevole della necessità di promuovere la migliore valorizzazione e fruibilità di questi beni. Un archivio, infatti, per raggiungere lo scopo per cui è stato istituito deve essere aperto alla consultazione degli studiosi. Il vescovo diocesano deve promulgare un'apposita normativa per l'utilizzazione degli archivi ecclesiastici fissando regole opportune per la consultazione e l'asportazione di atti e documenti (can. 491 § 3). I libri parrocchiali più antichi sono anch'essi ricompresi nella categoria dei beni culturali storici e, dunque, sottoposti allo stesso regime dei beni archivistici (cann. 535-555).²²

In relazione alla conservazione e tutela degli altri beni culturali, il libro IV, (*De ecclesiae muneresanctificandi*), all'interno della parte II, stabilisce

¹⁸ Cf *l. cit.*

¹⁹ Cf AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico* 205; cf anche BERTOLINO, *Nuova legislazione canonica* 99-165.

²⁰ Cf LAURO Agostino, *Gli archivi ecclesiastici nel nuovo codice di diritto canonico*, in *Archivia Ecclesiae* 28-29(1985-1986)23-25.

²¹ Cf AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico* 208.

²² Cf FELICIANI Giorgio, *Il regime giuridico dei beni archivistici ecclesiastici*, in *Archivia Ecclesiae* 30-31(1987-1988) 115-130; cf LONGHITANO Adolfo, *Gli archivi ecclesiastici*, in *Ius Ecclesiae* (1992)4, 649-667.

che le cose destinate al culto divino (*res sacrae*), non devono essere adoperate per usi profani o impropri (can. 1171). Anche i luoghi sacri in base alla loro funzione di servire al culto divino o alla memoria dei defunti sono qualificati e tutelati come beni culturali. Il can. 1220 prevede l'adozione di opportune misure di sicurezza per la protezione dei beni sacri e preziosi, per evitare furti, danneggiamenti e distruzioni del patrimonio delle chiese. Il canone 1234 § 2, preserva e tutela, oltre alle immagini preziose, anche gli *ex-voto*, da conservare e custodire nei santuari o nei luoghi adiacenti, perché espressione della pietà popolare e testimonianza di fede.²³

Nel libro V (*De bonis Ecclesiae temporalibus*), il can. 1254 § 2, dispone che la Chiesa è legittimata all'acquisto e al possesso dei beni temporali per perseguire le finalità di culto, per l'apostolato, l'evangelizzazione e per compiere opere di carità.

In relazione alla corretta gestione dei beni culturali, il codice prevede l'obbligo per gli amministratori di redigere un dettagliato inventario dei beni immobili e mobili, realizzandone anche una opportuna descrizione e stima (can. 1283 § 2). Dell'inventario devono essere redatte due copie, una da conservarsi nell'archivio dell'ente, l'altro nell'archivio della curia. Gli amministratori sono tenuti a vigilare affinché i beni loro affidati non vadano distrutti, né subiscano danneggiamenti, redigendo, se necessario, anche idonei contratti di assicurazione (can. 1284 § 2).²⁴

Circa il restauro, la trasformazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, il codice richiede sempre la licenza scritta dell'ordinario, che, a sua volta, deve essere, preventivamente, informato della reale necessità del restauro da parte dei periti. È quindi indispensabile la richiesta di un'autorizzazione da avanzarsi all'ordinario competente che sarà quello del luogo (nel caso si tratti di immagini conservate in chiese od oratori della diocesi), oppure sarà l'ordinario dell'istituto religioso (nel caso si tratti di chiese od oratori di proprietà di questi ultimi). L'ordinario prima di rilasciare la licenza per iscritto ha l'obbligo di consultare i periti che lo sosterranno nella scelta circa l'opportunità e le modalità del restauro.²⁵

Nel libro V all'interno del titolo III (*De Contractibus ac praesertim de alienatione*), dopo il rinvio alla legislazione civile per quanto riguarda i contratti, se le norme civili non contrastino con il diritto divino e/o il diritto canonico non disponga diversamente (can. 1290), il legislatore detta una propria normativa sull'alienazione dei beni ecclesiastici. Affinché la vendita dei beni sia valida, occorre la licenza dell'autorità competente, la quale, se si tratta di persone giuridiche pubbliche non soggette al vescovo diocesano, sarà determinata dagli statuti, mentre nel caso si tratti di persone

²³ Cf AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico* 212.

²⁴ Cf *ivi* 214-218.

²⁵ Cf MUSSELLI Luciano, *Beni culturali nel diritto canonico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche* II(1987)226-228.

giuridiche pubbliche soggette al vescovo diocesano sarà determinata da quest'ultimo. Il vescovo diocesano poi, per rilasciare la propria autorizzazione, deve ottenere il consenso del Consiglio per gli affari economici e del Collegio dei consultori, nonché dei soggetti interessati (can. 1292 § 1). Oltre alla licenza dell'autorità competente è sempre richiesta quella della Santa Sede; qualora si tratti di beni appartenenti ad un istituto religioso, la vendita sarà valida solo in presenza della licenza del superiore competente (emessa col consenso del Consiglio interno), e di quella della Santa Sede (can. 638 § 3).²⁶

In relazione alle reliquie sacre il can. 1190 vieta la vendita e dichiara l'invalidità delle alienazioni o dei trasferimenti delle reliquie insigni e delle immagini che godono di grande venerazione da parte del popolo, se non è stata rilasciata la licenza da parte della Sede apostolica (can. 1190 §§ 2-3).²⁷

3. La legislazione unilaterale dello Stato italiano: la tutela del legislatore liberale

È con l'unificazione del Regno d'Italia che vi è una maggiore attenzione per i beni storico-artistici. Essi assumono, ora, una funzione importantissima: divengono espressione tangibile della cultura e della tradizione italiana. Il legislatore liberale consapevole di ciò, cercò di recuperare e salvaguardare questo patrimonio, per dare nuova linfa vitale al nascente Stato, attraverso la tessitura di un progetto normativo che si basava su due linee portanti:

a) in una prima fase bisognava mantenere la legislazione degli Stati preunitari ed emanare leggi che riordinavano la materia del patrimonio ecclesiastico (= leggi eversive di tutela);

b) in una seconda fase, dovevano essere predisposte delle leggi organiche, per meglio definire l'oggetto della tutela ed i mezzi per conseguirla.²⁸

Innanzitutto, furono recuperati tutti i decreti che vietavano l'esportazione, la rimozione, la distruzione dei beni d'arte, che stabilivano opere di restaurazione e gli interventi necessari al mantenimento (decreti emessi dai regni di Toscana, Venezia e dagli Stati estensi dal 1851 al 1854), la soppressione di alcune corporazioni religiose (legge 878 del 1855 emanata dal Regno di Sardegna), con devoluzione degli oggetti d'arte ai musei comunali, e dei libri con rilevanza storica alle biblioteche e alle università (decreti 705 del 1861 e 573 del 1862 per Marche ed Umbria).²⁹

²⁶ Cf *l. cit.*

²⁷ Cf *l. cit.*

²⁸ Cf PETRONCELLI Hubler, *I beni culturali religiosi* 23.

²⁹ Cf LOPRESTI GIANLUCA, *La legislazione liberale sui beni storico-artistici ecclesiastici*, in Sa-

Nel 1865 fu emanato il primo Codice civile dello Stato italiano. Questo evento segna una tappa importante nel percorso normativo del legislatore liberale. Il Codice, infatti, pone in evidenza la diversità tra i termini "cose" e "beni". L'art. 406 stabilisce che i beni mobili o immobili sono tutte quelle cose che possono essere oggetto di proprietà pubblica o privata. Questi beni possono essere alienati solo se ciò è espressamente stabilito dalle leggi che li riguardano (art. 430).

L'art. 2 parificando gli istituti ecclesiastici alle Province e ai Comuni, li sottopone al regime del diritto pubblico. Di conseguenza viene esteso il controllo governativo sulla gestione dei beni di tutti gli enti confessionali. «Il riconoscimento e l'autorizzazione diventano condizioni imprescindibili della capacità di agire».³⁰

L'art. 433 dispone che i beni degli istituti civili o ecclesiastici, e degli altri corpi morali, appartengono ai medesimi, in quanto le leggi del Regno riconoscono, a questi enti, la capacità di acquistare e di possedere. Mentre per l'art. 434 «i beni degli istituti ecclesiastici sono soggetti alle leggi civili e non si possono alienare senza l'autorizzazione del Governo».³¹

I beni che non appartengono allo Stato o agli enti considerati «persone» dall'art. 2, sono dei privati (art. 435), e la stessa proprietà è definita come il diritto di godere e di disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti (art. 436).

Vengono sottoposti al regime del Codice civile anche i beni dello Stato Pontificio. La legge n. 214 del 13 maggio 1871 (Legge delle Guarentigie),³² all'art. 5 stabilisce che i palazzi apostolici del Vaticano e Lateranense, le biblioteche e le collezioni d'arte e d'archeologia ivi presenti, sono di proprietà dello Stato, ma vengono affidati in godimento, alle cure e all'amministrazione della Santa Sede; per queste ragioni i palazzi e i beni annessi sono inalienabili, cioè *res extra commercium* ed esenti da tassazione, poiché sottoposti al vincolo di uso pubblico per il loro valore storico artistico.³³

Dopo il recupero dei decreti regi preunitari e l'emanazione del Codice del 1865, si passò, poi, all'emissione delle leggi eversive di tutela, cioè di provvedimenti che sottraevano una gran quantità di beni agli enti ecclesiastici per poterli incorporare all'interno del patrimonio statale.

La prima legge fu la n. 3036 del 7 luglio 1866. In base ad essa i beni degli enti ecclesiastici sono destinati istituzionalmente ad un uso sociale.

pienza 63(2010)315-317.

³⁰ PETRONCELLI Hubler, *I beni culturali religiosi* 20.

³¹ *L. cit.*

³² Cf DEL GIUDICE Vincenzo, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano, Giuffrè 1957, 309; cf. *Legge delle guarentigie pontificie*: legge 13 maggio 1871 n. 214, Milano, Società editrice libraria 1902.

³³ Cf SCADUTO Francesco, *Guarentigie pontificie e relazioni tra Stato e Chiesa*, Torino, Loescher 1884, 191-201.

L' art. 1 così disponeva: «non sono più riconosciuti nello Stato, gli ordini, le corporazioni, le congregazioni religiose regolari e secolari, ed i conservatori ed i ritiri, i quali importino vita comune ed abbiano carattere ecclesiastico». ³⁴ All' art. 11 si legge: «tutti i beni di qualunque specie appartenenti alle corporazioni soppresse dalla presente legge e dalle precedenti [...] sono devoluti al Demanio dello Stato» e «i beni immobili di qualsiasi altro ente morale ecclesiastico, saranno convertiti per opera dello Stato». ³⁵

L'assunzione di un consistente numero di beni, permetteva allo Stato, di soddisfare «molteplici aspettative»; avrebbe reso più facile non solo il risanamento del deficit del Bilancio pubblico, ma avrebbe, soprattutto, consentito una rapida «crescita civile» del Regno. ³⁶

La seconda legge eversiva è la n. 3848 del 15 agosto 1867 (insieme al suo regolamento attuativo 22 agosto 1867 n. 3852), che affianca allo scopo economico-sociale, quello fiscale, attraverso la prescrizione di una tassa straordinaria del 30% che veniva imposta su tutto il patrimonio ecclesiastico, sia degli enti soppressi, sia di quelli conservati (fatte poche eccezioni come nel caso delle parrocchie).

Le due leggi, tuttavia, si preoccupavano di garantire alla Chiesa:

1. la conservazione all'uso degli arredi sacri, delle statue, e degli altri beni mobili necessari per lo svolgimento delle celebrazioni liturgiche. ³⁷ Tutti gli altri oggetti preziosi per antichità e per arte non strettamente connessi al culto venivano invece devoluti a musei e biblioteche (art. 24 legge n. 3036 del 1866).
2. L'inalienabilità e l'incomerciabilità delle chiese di carattere monumentale per il loro valore sociale, cioè per l'importanza che rivestono per la storia dell'arte e la cultura della nazione (r.d. 3852 del 1867 e legge n. 364 del 1909).
3. L'impossibilità di devolvere al demanio dello Stato gli edifici di culto in quanto *res extra commercium*. In questo modo si assicurava il vincolo di destinazione, cioè la conservazione dell'edificio al culto (art. 8 legge n. 3036 del 1866). ³⁸

La seconda fase del progetto normativo del legislatore liberale prevedeva l'emanazione di leggi organiche di tutela.

La prima fu la legge n. 185 del 1902 che definisce effettivamente con chiarezza l'oggetto della tutela; per la prima volta si "codifica" una definizione di bene da tutelare: «sono meritevoli di tutela tutti i monumenti, gli

³⁴ PETRONCELLI Hubler, *I beni culturali religiosi* 28.

³⁵ *L. cit.*

³⁶ *Cf* *ivi* 27.

³⁷ *Cf* BONANNI D'OCRE Francesco, *Le chiese degli enti soppressi*, Napoli, SEN 1977, 82-84.

³⁸ *Cf* SCAVO LOMBARDO Luigi, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum-publicum*, Milano, Giuffrè 1950, 250.

immobili e i mobili che hanno prestigio d'arte ed antichità, esclusi gli oggetti d'arte appartenenti ad autori ancora viventi o la cui creazione risalgono a meno di 50 anni» (art. 1).³⁹

La legge 364 del 1909 (seconda legge organica), stabilirà, poi, che sono meritevoli di tutela non più gli oggetti di pregio, ma tutte le cose che hanno un interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico (quindi, amplia l'oggetto di tutela). Il trasferimento di un bene, da un ente pubblico all'altro, o tra privati, era sottoposto all'autorizzazione del Ministero della pubblica istruzione. Per i beni ecclesiastici viene predisposta la possibilità della espropriazione in caso di pubblica utilità; spetta all'autorità pubblica, attraverso apposita notifica, indicare ai proprietari o possessori dei beni, quali oggetti dichiarare e sottoporre al regime di pubblica tutela. Il regio decreto 363 del 1913 assicura ai cittadini la possibilità di visitare le chiese ed i locali annessi, negli orari e secondo le modalità appositamente stabiliti dal Ministero dell'istruzione, degli interni e della giustizia.⁴⁰

Il merito della legislazione liberale consiste nell'aver assicurato ai beni storico artistici ecclesiastici una tutela che rispetta la collocazione naturale dei beni, il loro valore economico, le esigenze di pubblica fruizione, (avvicinando questa materia ai principi di diritto comune), garantendo, anche, le esigenze di culto, cioè lo svolgimento delle attività religiose.

4. Le riforme del legislatore fascista: la legislazione concordataria

Con lo Stato fascista l'arte diviene strumento di propaganda politica.⁴¹ Essa deve mostrare l'unità, le glorie, i fasti passati ed attuali dello Stato italiano. A questo scopo la cura dei beni d'arte viene centralizzata, cioè viene controllata direttamente da organi centrali di potere appositamente creati, come nel caso del Consiglio superiore per le antichità e belle arti. Il legislatore fascista non è disposto ad accettare compartecipazioni nell'esercizio della tutela sui beni; di conseguenza la Chiesa, in quegli anni, sarà costretta a limitare la sua azione di tutela alla mera applicazione delle norme predisposte dallo Stato.⁴²

Il regime fascista ha sicuramente avuto il merito di trovare una soluzione concreta all'annosa "questione romana", ristabilendo, in Italia, un clima di pace religiosa (un traguardo mai raggiunto dal legislatore liberale);

³⁹ PETRONCELLI Hubler, *I beni culturali religiosi* 21; cf MATTALIANO Emanuele, *Il movimento legislativo per la tutela delle cose di interesse artistico e storico dal 1861 al 1939*, in *Ricerca sui beni culturali*, Roma, SSLIP (1975)14-16.

⁴⁰ Cf BALZANI Roberto, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino 2003, 11.

⁴¹ Cf PETRONCELLI Hubler, *I beni culturali religiosi* 47.

⁴² Cf PACELLI Francesco, *Diario della conciliazione*, Città del Vaticano, LEV 1959, 147-152.

tuttavia sul piano ideologico, il fascismo, non fu certo favorevole alla Chiesa. La stipula dei Patti Lateranensi l'11 febbraio 1929 fu essenzialmente un'azione strumentale finalizzata a "catturare" il consenso dell'elettorato cattolico e ad ottenere il giudizio positivo dell'opinione pubblica italiana ed internazionale.⁴³ Appena due anni dopo la firma del Trattato e del Concordato, infatti, tra Stato fascista e Chiesa cattolica iniziò un lungo periodo di "crisi" (relativo al problema dell'Azione cattolica, all'emanazione delle leggi razziali, alla dichiarazione di guerra, ecc.), destinato a perdurare fino al termine della seconda guerra mondiale.⁴⁴

I Patti Lateranensi pur riuscendo a ristabilire i precari equilibri tra lo Stato e la Chiesa, non scioglieranno i nodi problematici legati alla tutela e alla fruizione dei beni culturali religiosi. I Patti Lateranensi furono sottoscritti l'11 febbraio 1929 nel palazzo del Laterano, dal segretario di Stato cardinale Pietro Gasparri per la Santa Sede e dal capo del governo Benito Mussolini per l'Italia. Essi constano di un Trattato (in 27 articoli e 4 allegati), di un Concordato (in 45 articoli), relativo alle condizioni della religione e della Chiesa Cattolica in Italia, e una convenzione finanziaria. I Patti entrano in vigore in Italia con la legge n. 810 del 27 maggio del 1929.

Il Trattato istituisce la religione cattolica apostolica romana come religione dello Stato italiano (art. 1); costituisce il nuovo Stato della Città del Vaticano (art. 3 co. 1); riconosce la sovranità e la giurisdizione della Santa Sede in ambito internazionale e sul territorio vaticano (artt. 2 e 3 co. 1).⁴⁵ Viene regolato, anche, il regime giuridico di Piazza S. Pietro che resta aperta al pubblico e soggetta ai poteri di polizia delle autorità italiane (art. 3 co. 2). Inoltre a tutte le persone residenti stabilmente all'interno del territorio della Città del Vaticano è riconosciuta cittadinanza vaticana (art. 9 co. 1). L'Italia provvederà al coordinamento di tutti i servizi pubblici (acqua, ferrovia, telefono) (art. 6).⁴⁶ Gli artt. 13-16 del Trattato elencano una serie di beni immobili (Basiliche patriarcali di San Giovanni in Laterano, di Santa Maria Maggiore e di San Paolo; palazzo pontificio di Castel Gandolfo; Villa Barberini in Castel Gandolfo con tutte le dotazioni, attinenze e dipendenze, ecc.), rispetto ai quali, lo Stato, riconosce alla Santa Sede, solo la piena proprietà, senza far cenno alla sovranità; tuttavia questi beni non ricadono sotto il dominio del diritto statale perché rientrano nelle eccezioni stabilite dall'art. 15 che esonera questi beni da tributi, dall'espropriazione per pubblica utilità e dall'assoggettamento a vincoli.⁴⁷ L'art. 18 stabilisce che

⁴³ Cf TEDESCHI Mario, *Manuale di diritto ecclesiastico* V, Torino, Giappichelli Editore 2010, 33.

⁴⁴ Cf ROGARI Sandro, *Azione cattolica e fascismo. La crisi del 1938 e il distacco dal regime*, in *Nuova Antologia* (1978)361; cf. DE FELICE Renzo, *Mussolini il duce. I. Gli anni del consenso 1926-1936*, Torino, Einaudi 1974, 271.

⁴⁵ Cf ACTA APOSTOLICAE SEDIS 21(1929)210.

⁴⁶ Cf *ivi* 211.

⁴⁷ Gli immobili con privilegio di *extraterritorialità* e con esenzione da espropriazioni e da tributi (allegato II del Trattato lateranense), sono: Basilica e Palazzo Apostolico Lateranense

la Santa Sede deve impegnarsi a mantenere visibili a studiosi e visitatori i tesori d'arte e di scienza esistenti nella Città del Vaticano e nel palazzo Lateranense, pur riservando alla Santa Sede la libertà di regolarne l'accesso del pubblico.⁴⁸

Col Concordato, lo Stato fascista, riconosce e garantisce le esigenze di culto della Chiesa. In particolare vengono abrogate le leggi eversive del vecchio Stato italiano; vengono riconosciuti e ricostituiti enti e ordini soppressi; vengono stipulati accordi per permettere celebrazioni liturgiche in caso di edifici non appartenenti alla Chiesa. Lo Stato si impegna a sostenere le iniziative culturali ecclesiastiche (ad esempio promuovendo la realizzazione di musei diocesani). Tuttavia, in relazione alla tutela dei beni culturali ecclesiastici, fallito il tentativo di introdurre una norma specifica diretta a promuovere la collaborazione tra Stato e Chiesa nella tutela del patrimonio ecclesiastico, non rimase che una sola disposizione, direttamente riferibile alla materia. Si tratta dell'art. 33 che riservava alla Santa Sede la disponibilità delle catacombe esistenti nel suolo di Roma e delle altre parti del territorio del Regno, col conseguente onere della custodia, della manutenzione e della conservazione. Altre due disposizioni hanno un legame con questa materia: si tratta degli artt. 9 e 10. Il primo individua nell'esenzione alla regola della requisizione e dell'occupazione una prima garanzia a tutela degli edifici aperti al culto pubblico; «la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica» (art. 9 co. 3). Questi edifici, inoltre, non possono essere demoliti senza un preventivo accordo con l'autorità ecclesiastica (art. 10). L'art. 27 disponeva la cessione e l'amministrazione alla Santa Sede delle basiliche di Loreto, San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova e degli edifici e delle opere annesse, fatta eccezione per quelle di carattere meramente laico. «Ai beni appartenenti ai detti Santuari, si procederà alla ripartizione a mezzo di commissione mista» (art. 27 co. 2). Queste norme intendevano garantire, prevalentemente, il libero esercizio del culto senza derogare la legislazione allora vigente in materia di beni culturali; in questo modo si operava l'armonizzazione tra la disciplina ecclesiastica ed i Patti.

ed annessi con la Scala Santa; Basilica di S. Maria Maggiore con gli edifici annessi; Basilica di S. Paolo con gli edifici annessi; Palazzo Pontificio di Castel Gandolfo; Palazzo della Dataria; Palazzo della Cancelleria; Palazzo di Propaganda Fide; Palazzo di S. Callisto in Trastevere; Palazzo dei Convertendi (ora Congregazione per la Chiesa Orientale) in Piazza Scossacavalli; Palazzo del S. Offizio e adiacenze; Palazzo del Vicariato in via della Pigna; Immobili sul Gianicolo. Gli immobili esenti da espropriazioni e da tributi (allegato III del Trattato lateranense), sono: Università Gregoriana della Pilotta; Istituto Biblico; Palazzo dei SS. XII Apostoli; Palazzo annesso alla Chiesa di S. Andrea della Valle; Palazzo annesso alla Chiesa di S. Carlo ai Catinari; Istituto Archeologico; Istituto Orientale; Collegio Lombardo; Collegio Russo; Palazzi di S. Apollinare; Casa di esercizi per il Clero in SS. Giovanni e Paolo.

⁴⁸ Cf AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico* 273-275.

Il regime creato dai Patti Lateranensi pur salvaguardando le esigenze di culto e assegnando vari riconoscimenti alla Chiesa, è causa di rivendicazioni di competenze esclusive, ora da parte dello Stato, ora da parte della Santa Sede.⁴⁹

5. Le novità introdotte dalla legge n. 1089 del 1939 e dal Codice civile del 1942

La nuova legge organica del 1939 volta a tutelare le cose di interesse "artistico e storico", ebbe il merito di fissare alcuni principi generali in materia di tutela sui beni culturali. La legge presenta un'elencazione dei beni molto ampia, ma non tassativa, parlando, genericamente, di cose mobili ed immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi manoscritti, autografi, carteggi, libri, stampe e incisioni.⁵⁰

La disciplina stabilita dalla legge si applica anche agli immobili che non hanno alcun pregio in sé, ma che acquistano questo valore in quanto riconosciuti di notevole interesse per il loro collegamento alla storia politica, militare, artistica. La tutela è diretta non alla "qualità" della cosa, ma al valore del fatto di cui essa è testimonianza. Il legislatore prende in considerazione non l'interesse del singolo, ma quello della collettività; ciò che importa è il valore che il bene ha per la collettività, per l'interesse nazionale.⁵¹

La legge considera oggetto di tutela, solo le opere di artisti morti, oppure le cose che hanno più di 50 anni di vita. L'interesse viene riconosciuto dal ministro competente che si fa portavoce dell'interesse collettivo e che esprime, con provvedimento motivato, il giudizio sul bene e sulle sue caratteristiche.

È prevista una diversa disciplina a seconda se i beni appartengano ai privati o allo Stato; nel primo caso si ricorre spesso all'espropriazione per garantire il pieno godimento del bene a tutti i cittadini; nel secondo caso non ci sono limiti alla pubblica fruibilità. Una volta che le cose sono state dichiarate o notificate di particolare interesse, il Ministero, garantirà la tutela del bene attraverso imposizioni, divieti e vincoli sull'uso e la circolazione.⁵²

La legge del 1939 fa espresso riferimento ai beni ecclesiastici solo all'art. 8. Quest'ultimo stabilisce che quando si tratti di cose appartenenti

⁴⁹ Cf *ivi* 273-278.

⁵⁰ Cf PETRONCELLI Hubler, *I beni culturali religiosi* 58-59.

⁵¹ Cf ALIBRANDI Tommaso, *Il diritto dei beni culturali: la protezione del patrimonio storico artistico*, Torino, LNI 1988, 5.

⁵² Cf ALIBRANDI Tommaso - FERRI Piergiorgio, *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè 1985, 9.

ad enti ecclesiastici, il Ministro per l'Educazione nazionale (oggi per i Beni e le attività culturali), nell'esercizio dei suoi poteri, procederà, per quanto riguarda le esigenze del culto, d'accordo con l'autorità ecclesiastica.⁵³

È necessario chiarire alcune espressioni utilizzate dall'art. 8. Per «esigenze di culto» si intendono i soli aspetti liturgico - culturali e non gli interessi culturali dei beni; l'articolo, in pratica, riguarda non la generalità dei beni di proprietà degli enti ecclesiastici, ma solo quelli destinati al culto.⁵⁴ Per tutti gli altri beni si continuava ad applicare il diritto comune.

Con l'espressione «nell'esercizio dei suoi poteri», la norma intende escludere la possibilità di una partecipazione della autorità ecclesiastica nella tutela dei beni, oltre i limiti posti dalla necessità di evitare delle interferenze dell'autorità governativa sull'esercizio del culto.⁵⁵ L'individuazione dei beni sottoposti alla legge è comunque di competenza esclusiva dello Stato.

Con l'espressione «procedere d'accordo» con l'autorità ecclesiastica, l'articolo non intende parlare di accordo in senso tecnico (incontro di più volontà per conseguire la soddisfazione di interessi comuni), ma intende rinviare ad uno strumento finalizzato a limitare l'esercizio dei poteri del ministro. In caso di contrasto tra le due autorità in ordine alla qualità del bene come cosa destinata al culto, la decisione è riservata ancora una volta al ministro: questi, però, non potendo riferirsi ad alcuna norma del diritto statale per compiere tale determinazione, dovrà tener presente quanto emerge dal diritto della Chiesa.⁵⁶

In pratica la norma serve ad armonizzare la disciplina prevista dalla legge con le esigenze relative al culto. Pur rimanendo ferma la potestà dello Stato sulle cose di proprietà degli enti ecclesiastici, vengono limitati i poteri amministrativi per non ostacolare lo svolgimento delle celebrazioni liturgiche. Si tratta di un'ulteriore garanzia per il culto, con la conseguenza che essa trova applicazione solo nei confronti di alcune tipologie di beni (chiese monumentali e relative pertinenze; immagini sacre; oggetti necessari per il culto), mentre per tutti gli altri beni di proprietà ecclesiastica, è prevista l'integrale applicazione della disciplina comune sul patrimonio culturale.⁵⁷

⁵³ Cf ASSINI Nicola - CORDINI Giovanni, *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova, Cedam 2006, 77; cf anche CORTESE Wanda, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, Padova, Cedam 2007, 293.

⁵⁴ Cf FINOCCHIARO Francesco, *Il regime del patrimonio storico e artistico degli enti ecclesiastici nel diritto dello Stato*, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, vol. II, Roma, Colombo 1967, 638-653.

⁵⁵ Cf SCALERA Lucia, *Beni culturali e nuovo Concordato*, Milano, Giuffrè 1990, 43.

⁵⁶ Cf *ivi* 44.

⁵⁷ Cf AMOROSINO Sandro, *I beni culturali d'interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (2003)375-381; cf anche VITALE Antonio,

Interconnessa alla disciplina stabilita dalla legge 1089 è la nuova definizione di bene stabilita dal Codice civile del 1942; per l'art. 810, infatti, «sono beni le cose che possono formare oggetto di diritto». In pratica, col nuovo Codice, in relazione a ciascuna cosa, ora, possono sussistere diversi diritti, interessi, e utilità meritevoli di tutela.⁵⁸ Il codice stabilisce che tutti «gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, se appartengono allo Stato, fanno parte del demanio pubblico» (art. 822); lo stesso vale per i beni delle province e dei comuni (art. 824). I beni di questi enti, poiché demaniali sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi (art. 823).

I beni degli enti ecclesiastici sono assoggettati alle norme del Codice civile dall'art. 831, a meno che non sia disposto altrimenti da leggi speciali che li riguardino direttamente (art. 831, § 1). Gli edifici destinati al culto cattolico, anche se appartengono a privati non possono mai essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione (art. 831, § 2). In base a queste previsioni la destinazione al culto operata dalla autorità ecclesiastica perdura indipendentemente dalla volontà del proprietario, e senza che questi sia privato del suo titolo di proprietà. Il Codice risolve il problema della non commerciabilità degli edifici di culto stabilendo l'indisponibilità del pieno diritto di utilizzazione della cosa da parte del proprietario, per usi che impediscono il culto.

I beni degli enti ecclesiastici non si configurano più come "oggetti pubblici" (disciplinati dal diritto pubblico), ma vengono inquadrati nell'ambito del diritto comune.

6. La legislazione bilaterale: lo Stato democratico e gli Accordi di Villa Madama del 1984

Dopo il fascismo, lo Stato democratico codificherà, nella Costituzione, l'esigenza di tutelare i beni storico artistici, in quanto beni capaci di incidere sul processo formativo di ogni cittadino, strumenti necessari alla formazione della persona umana. I beni culturali devono essere tutelati perché contribuiscono a costituire la personalità dell'uomo; entrano a far parte del bagaglio conoscitivo individuale. Di qui la necessità non solo di curare il patrimonio artistico, ma anche quello paesaggistico (poiché ogni persona ha un rapporto diretto e vitale con l'ambiente) e di promuovere lo sviluppo della cultura (e quindi di tutelare anche i progressi della scienza e della tecnica). L'oggetto della tutela si amplia notevolmente come mostra l'art. 9 della Costituzione: «La Repubblica promuove lo sviluppo della

Beni culturali nel diritto ecclesiastico, Torino, UTET 1988, 228.

⁵⁸ Cf PUGLIATTI Salvatore, *Gli istituti del diritto civile*, Milano, Giuffrè 1943, 292.

cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione».

Il controllo sui beni non è più accentrato, ma è decentrato; si attribuiscono maggiori poteri ed autonomia agli enti locali (regioni, province, comuni), perché questi, conoscendo le esigenze, le necessità del proprio territorio, possono meglio attuare la tutela sui singoli beni. Assumono notevole valore le leggi regionali, e nel 1974 viene costituito il Ministero per i beni culturali e ambientali (oggi denominato Ministero per i beni e le attività culturali), che oltre alla capacità di esercitare e organizzazione il controllo sulla tutela, ha la potestà di destinare le risorse economiche necessarie alla concreta cura di ogni singolo bene. Lo Stato inizia a preoccuparsi di più della valorizzazione del patrimonio culturale, cioè della predisposizione di tutta una serie di attività finalizzate a diffondere la conoscenza dei beni e a migliorarne la pubblica accessibilità.

Il bene culturale è un bene pubblico, non perché appartenga allo Stato o ad un ente pubblico, ma perché indipendentemente dalla sua appartenenza (pubblica o privata), è "strumento" di crescita culturale dell'uomo; per questo motivo a tutti deve essere data la possibilità di conoscere, ammirare, studiare, questi beni.⁵⁹

Dagli Anni Settanta in poi, il dialogo tra Stato e Chiesa sulla predisposizione di un'adeguata tutela dei beni culturali, diviene sempre più intenso; si inizierà a parlare di un interesse comune nella salvaguardia del patrimonio (Conferenza Episcopale Italiana del 1974). Questo perché i beni presentano una duplice utilità: religiosa/culturale e culturale; questi interessi giustificano la sussistenza di competenze parallele che devono essere armonizzate attraverso accordi tra Stato e Chiesa.

Queste sono le ragioni che inducono la Repubblica italiana ad aggiornare le statuizioni previste dal Concordato del 1929, con una nuova intesa, di natura internazionalista, che trova espressione negli Accordi di Villa Madama del 1984. L'Accordo di revisione dei Patti Lateranensi firmato tra Repubblica italiana e Santa Sede il 18 febbraio 1984 serve ad adeguare la materie dei rapporti tra Stato e Chiesa ai principi costituzionali.⁶⁰ Con le nuove pattuizioni viene realizzata l'integrale sostituzione del Concordato del 1929. Si tratta di un "accordo-quadro" che serve a definire le linee guida delle relazioni tra Stato e Chiesa, rinviando la definizione di questioni più specifiche, alla stesura di apposite intese.⁶¹ Le disposizioni in materia di beni culturali d'interesse religioso riflettono i cambiamenti avvenuti sia

⁵⁹ Cf GIANNINI F. Severo, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè 1982, 21.

⁶⁰ Cf FINOCCHIARO Francesco, *Diritto ecclesiastico IX*, Bologna, Zanichelli 2003, 60; BARBERINI Giovanni, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli 2005, 193.

⁶¹ Cf CONSORTI Pierluigi, *L'accordo tra Stato e Chiesa cattolica sulla problematica delle fonti: le intese concordatarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1990)4, 1125.

all'interno dell'ordinamento statale, con l'introduzione del Ministero per i beni culturali, sia all'interno di quello ecclesiastico, in conseguenza del Vaticano II. Le nuove previsioni sui beni ecclesiastici non creano un regime speciale, ma sono espressione del principio di tutela e valorizzazione contenuto nell'art. 9 della Costituzione della Repubblica italiana.⁶²

Di rilievo particolare sono le disposizioni dell'art. 12 degli Accordi che introducono, per la prima volta, la categoria di beni culturali d'interesse religioso:

«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 d'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».

L'art. 12 stabilisce che la Santa Sede e la Repubblica Italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico e artistico. Il principio che dovrà animare le parti nella tutela dei beni, sarà quello dell'incremento dello sviluppo della persona umana e del bene del Paese, attraverso la reciproca collaborazione. L'inciso "nel rispettivo ordine", intende porre l'attenzione su un'azione di cooperazione in grado di rispettare le vicendevoli competenze ed i relativi ordinamenti.⁶³

L'art. 12, 1° comma, consacra il principio della collaborazione tra Stato e Santa Sede nella tutela del patrimonio artistico, andando al di là dell'appartenenza proprietaria e rivolgendosi, principalmente, alla difesa dell'interesse culturale dei beni. In pratica muta la natura dell'impegno della tutela dei beni che da unilaterale diviene pattizia, capace di vincolare lo Stato; quest'ultimo potrà sottrarsi al suo impegno, solo attraverso una revisione dell'Accordo come stabilito dall'art. 7, § 2 della Costituzione.

A differenza di quanto stabilito dalla legge 1089 del 1939, per collaborazione non deve intendersi una semplice composizione degli interessi

⁶² Cf PASTORI Giorgio, *L'art. 12 dell'accordo 12 febbraio 1984*, in FELICIANI Giorgio (a cura di), *Beni culturali d'interesse religioso*, Bologna, Il Mulino 1995, 30.

⁶³ Cf AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico* 331.

tra lo Stato e la Chiesa sui medesimi beni (in particolare la Chiesa si impegnava a rispettare le disposizioni di tutela stabilite unilateralmente dallo Stato; quest'ultimo garantiva lo svolgimento del culto), ma l'attiva partecipazione delle due parti nella predisposizione degli strumenti normativi di tutela e nella realizzazione degli interventi concreti di conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni. Dunque, l'articolo introduce un concetto di collaborazione più efficiente e positivo.⁶⁴

L'articolo, inoltre, riconosce, implicitamente, che la realtà cattolica italiana ha prodotto e produce una cultura che qualifica l'identità nazionale. Per questo motivo la materia della tutela dei beni d'interesse religioso è materia di «interessi convergenti»;⁶⁵ lo Stato e la Chiesa devono prendersi cura insieme di un patrimonio che rappresenta una testimonianza preziosa per la storia e l'identità di entrambi.

L'art. 12 individua nelle intese lo strumento più adatto a realizzare il principio di collaborazione. Le intese non derogano, né fanno eccezione alla legge ordinaria; lo Stato resta pienamente sovrano nel definire le proprie leggi in materia.⁶⁶ Questi accordi, infatti, non hanno lo scopo di comporre gli interessi delle parti caso per caso, in relazione a singoli beni, ma servono a concordare una normazione capace di integrare ed attuare la legislazione italiana.⁶⁷

Gli elementi innovativi introdotti dall'articolo 12 degli Accordi, possono così sintetizzarsi:

1. introduzione del concetto di «beni culturali d'interesse religioso»; non si parla di esigenze di culto, ma di esigenze di carattere religioso. La religione è essa stessa portatrice di valori, tradizioni, costumi, usi che costituiscono un patrimonio culturale da salvaguardare;
2. promozione della collaborazione tra la Repubblica italiana e la Santa Sede per la tutela del patrimonio storico-artistico nazionale; la norma sollecita le parti ad assumersi, con responsabilità, la cura e la valorizzazione dei beni, al fine di promuovere lo sviluppo culturale dell'uomo e della Nazione;
3. individuazione di un *modus operandi* che Stato e Santa Sede dovranno utilizzare in ambito di tutela; la norma prevede la predisposizione

⁶⁴ Cf DALLA TORRE Giuseppe, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli 2002, 289; Id., *I beni culturali ecclesiastici. Appunti per una riflessione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* (1993)1, 117.

⁶⁵ AMOROSINO, *I beni culturali d'interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano* 384.

⁶⁶ Cf CARDIA Carlo, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, in FELICIANI Giorgio (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso. Legislazione dello Stato ed esigenze di carattere confessionale*, Bologna, Il Mulino 1995, 57.

⁶⁷ Cf PASTORI Giorgio, *L'art. 12 del nuovo Concordato: interpretazione e prospettive di attuazione*, in *Ius. Rivista di Scienze Giuridiche* (1989)84.

di apposite intese (questo principio troverà una prima applicazione nell'Intesa tra Ministero per i Beni Culturali e ambientali e Conferenza Episcopale Italiana (CEI) n. 571 del 1996 rivista dall'Intesa 26 gennaio 2005).

7. L'intesa del 1996 tra CEI e Ministero per i beni e le attività culturali

La prima attuazione della disciplina contenuta nell'art. 12 degli Accordi di Villa Madama del 1984 si è avuta con l'Intesa del 13 settembre 1996 contratta tra il Ministero dei Beni Culturali e ambientali e la CEI, denominata "Intesa relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche".

L'Intesa, che si compone di 8 articoli, dà una prima attuazione al principio di collaborazione tra Stato e Chiesa, prevista dalla norma concordataria (art. 12), pur lasciando ancora incompleta la disciplina dei beni.⁶⁸ Questo provvedimento, infatti, non si occupa degli archivi e delle biblioteche ecclesiastiche, né parla (in modo diretto) della tutela degli interessi religiosi. L'Intesa si preoccupa soprattutto degli aspetti organizzativi e procedurali, disciplinando le modalità di cooperazione tra organismi statali ed autorità ecclesiastiche.⁶⁹ A questo scopo l'art. 1 individua gli organi dei due ordinamenti che devono provvedere alla collaborazione distinguendo tra: a) livello centrale; b) livello locale. Nel primo caso gli organi competenti sono: il ministro per i Beni culturali e ambientali, e i direttori generali degli Uffici centrali del Ministero, da lui nominati (per lo Stato italiano); il presidente della CEI e le persone eventualmente da lui delegate (per la Chiesa). Nel secondo caso i soggetti cui spetta provvedere alla tutela sono: i sovrintendenti (per lo Stato) e i vescovi diocesani o le persone delegate dai vescovi stessi (per la Chiesa). Concorrono poi, con i soggetti ecclesiastici indicati (ossia CEI e vescovi diocesani), gli istituti religiosi (dato che una parte considerevole del patrimonio culturale ecclesiastico è da loro posseduto), nella collaborazione con gli organi statali.⁷⁰

Le sedi previste per attuare la collaborazione sono delle «apposite riunioni», a cui gli organi centrali e periferici del Ministero invitano i corrispondenti organi ecclesiastici (art. 2, § 1). In queste riunioni si procede alla definizione e proposte di programmi pluriennali e annuali di intervento a

⁶⁸ Cf FELICIANI Giorgio, *I beni culturali ecclesiastici. Dall'accordo di revisione del Concordato lateranense alla recente Intesa*, in *Vita e Pensiero* 80(1997)499-500.

⁶⁹ Cf PASTORI Giorgio, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la formazione più recente*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Bologna, Il Mulino 2005, 193.

⁷⁰ Cf DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico* 253; AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico* 347.

favore dei beni culturali ecclesiastici, nonché alla reciproca informazione sugli interventi da intraprendere sui singoli beni.⁷¹ L'art. 7 al fine di verificare l'andamento e la continuità d'attuazione delle forme di collaborazione previste, provvede ad istituire un nuovo organismo permanente denominato "Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica". Questo è composto in modo paritetico dai rappresentanti del Ministero per i beni culturali e ambientali e della CEI, i quali dovranno incontrarsi almeno una volta ogni semestre, nonché tutte le volte che i presidenti lo ritengano necessario.⁷²

L'Intesa, nella sua brevità, riesce ad identificare con chiarezza e concretezza i meccanismi attraverso cui deve essere realizzata la collaborazione tra Stato e Chiesa in ordine alla tutela dei beni culturali ecclesiastici.⁷³

8. Il D.lgs. n. 490 del 1999

Il D.lgs del 29 ottobre 1999, denominato anche *Testo Unico in materia di Beni culturali e ambientali*, integra ed aggiorna (in tema di collaborazione tra Stato e Chiesa), la legge 1089/1939.⁷⁴ L'intento principale del D.lgs. è quello di riunire e coordinare tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali.

L'art. 19 non parla più di cose appartenenti agli enti ecclesiastici (come la legge del 1939), ma di «beni culturali d'interesse religioso»:

«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».

Il primo comma conferma il ruolo delle autorità ecclesiastiche per garantire il rispetto delle esigenze di culto relative ai beni culturali religiosi; la formulazione però è ampia, in modo da ricomprendere anche gli interessi

⁷¹ Cf AMOROSINO, *I beni culturali d'interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano* 387.

⁷² Cf FERRARI DA PASSANO Paolo, *L'Intesa sui beni culturali ecclesiastici*, in *Aggiornamenti sociali* 48(1997)219.

⁷³ Cf SANTI Giovanni, *Le novità dell'Intesa*, in *Orientamenti Pastoral* 44(1996)27.

⁷⁴ Cf CHIZZONITI Antonio Giuseppe, *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse artistico. Una prima lettura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* VIII, 2000, 445-457.

culturali delle altre confessioni religiose. Il secondo comma consacra, definitivamente, il principio di collaborazione come l'unico principio valido ed efficace in tema di tutela e cura del patrimonio culturale ecclesiastico.⁷⁵

Gli elementi di novità del D.lgs del 1999 sono:

- a. il richiamo esplicito alla categoria dei beni culturali religiosi;
- b. il rispetto per le esigenze di culto delle altre confessioni; la norma estende la disciplina sulla tutela dei beni culturali religiosi anche alle altre confessioni, in esecuzione di quanto disposto dall'art. 8 co. 3 della Costituzione.⁷⁶

9. L'Intesa del 2000 in tema di archivi storici e biblioteche ecclesiastiche

L'Intesa dà attuazione, dopo sedici anni, al terzo comma del numero 1 dell'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama del 1984, che prevedeva il realizzarsi di forme di collaborazione tra Stato e Chiesa in riferimento agli archivi di interesse storico e alle biblioteche degli enti ecclesiastici, per favorirne la conservazione e la consultazione.

L'Intesa è distinta in 3 parti, a cui si aggiunge un allegato. La prima parte è dedicata agli archivi; la seconda alle biblioteche; la terza alle disposizioni per l'attuazione e l'entrata in vigore.

L'art. 1 precisa che sono da considerarsi archivi di interesse storico tutti quelli in cui sono conservati documenti di data anteriore a 70 anni, nonché quelli dichiarati di notevole interesse storico. Con gli artt. 2 e 3 la Chiesa si impegna ad assicurare e consentire la consultazione degli archivi al pubblico; a dotare gli archivi storici diocesani di un regolamento unitario predisposto dalla CEI in accordo con il Ministero; a promuovere l'inventariazione del materiale documentario; a contribuire con specifici finanziamenti. Lo Stato assicura la dotazione di attrezzature; la redazione di inventari; lo scambio di materiale informatico; il restauro di materiale documentario; la formazione del personale favorendo un accesso preferenziale alle scuole di archivistica degli archivi di Stato.⁷⁷

La seconda parte dell'Intesa è relativa alle biblioteche. L'art. 5 prevede che siano tutelati i manoscritti a stampa o su altri supporti anteriori

⁷⁵ Cf MARGIOTTA BROGLIO Francesco, *Articolo 19. Beni culturali di interesse religioso*, in CAMMELLI Marco (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, Il Mulino 2000, 85.

⁷⁶ COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, art. 8: «1. Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere innanzi alla legge. 2. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno il diritto di organizzarsi secondo propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. 3. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze».

⁷⁷ Cf MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 9 Beni di interesse culturale religioso* 102-105.

a 50 anni. La Chiesa si impegna a curare la conservazione (provvedere alla sicurezza, all'inventariazione e alla catalogazione), e all'apertura alla consultazione delle biblioteche (art. 6 comma 1). La CEI provvederà a trasmettere al Ministero, un elenco delle biblioteche di particolare rilevanza e a realizzare una programmazione triennale degli interventi da realizzare. Con l'art. 7 il Ministero e la CEI prevedono la costituzione di un gruppo permanente di lavoro composto da 14 membri (7 statali e 7 ecclesiastici), che coordinerà gli interventi, individuerà gli strumenti finanziari e formulerà proposte relative alla catalogazione del patrimonio librario e alla formazione del personale. La soluzione di eventuali problematiche sorte in relazione a questa categoria di beni, verranno risolte dalla Commissione per la conservazione del patrimonio librario nazionale.

10. L'Intesa generale del 2005

A meno di dieci anni dalla ratifica dell'Intesa del 1996, le numerose innovazioni legislative (in particolare la riforma del titolo V della Costituzione del 2001 e il riassetto organizzativo del Ministero per i beni e le attività culturali), hanno indotto Chiesa e Stato alla stipula della nuova Intesa del 26 gennaio 2005 (D.P.R. n. 78 del 2005).⁷⁸ L'accordo, da subito, chiarisce la sua intenzione di adattare la disciplina al mutato assetto costituzionale, parlando, al 2° comma dell'art. 1, di tre livelli entro cui le disposizioni devono essere applicate:

- a. livello centrale. L'attuazione della disciplina della materia spetta al Ministro e, secondo le rispettive competenze, ai capi dei dipartimenti o ai direttori generali del ministero; al Presidente della CEI e alle persone da lui eventualmente delegate;
- b. livello regionale. Qui la competenza spetta ai direttori regionali e ai Presidenti delle Conferenze episcopali regionali o le persone eventualmente delegate dai Presidenti stessi;
- c. livello locale. La competenza è affidata ai soprintendenti, competenti per territorio e materia, e ai vescovi diocesani o alle persone delegate dai vescovi stessi.

L'Intesa del 1996 si limitava ad individuare gli organismi e i titolari degli uffici cui spettava collaborare ai fini della tutela, soffermandosi sugli aspetti procedurali-amministrativi, tralasciando sia i contenuti concreti della disciplina, sia il ruolo delle autonomie territoriali; l'Intesa del 2005

⁷⁸ Cf CHIZZONITI Antonio Giuseppe, *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* (2005)386-394. Cf ROCCELLA Alberto, *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali di interesse religioso*, in <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/1/roccella.htm> (25/09/2017).

colma queste lacune. L'art. 2 provvede ad armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze religiose andando a definire le concrete modalità di tutela e valorizzazione dei beni. A questo scopo dal 2° all'8° comma, l'articolo 2, fissa i principi guida della tutela:

a) l'inventariazione e la catalogazione dei beni culturali mobili e immobili costituisce il presupposto necessario per conoscere dettagliatamente il patrimonio culturale religioso della Chiesa e procedere ad una salvaguardia efficace. Per questo motivo CEI e Ministero si impegnano a collaborare attivamente non solo nella predisposizione degli inventari e dei cataloghi, ma anche per consentire un rapido accesso alle rispettive banche dati;⁷⁹

b) le competenti autorità civili ed ecclesiastiche collaborano per mantenere i beni culturali religiosi nei luoghi e nelle sedi di originaria collocazione o di attuale conservazione. In caso di necessità il soprintendente d'accordo con le autorità ecclesiastiche competenti possono provvedere al deposito dei beni nei musei diocesani o nei musei pubblici;⁸⁰

c) CEI e Ministero si impegnano a collaborare per assicurare che gli interventi di conservazione vengano realizzati da personale altamente qualificato, e che i beni possano essere accessibili al pubblico.

⁷⁹ Cf MARGIOTTA BROGLIO, *Articolo 9. Beni culturali d'interesse religioso* 93.

⁸⁰ Cf ROCCELLA, *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali di interesse religioso* 3.