

L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*

di Antonio G. Chizzoniti

Nel volume n. 1/2005 di questa Rivista, Giorgio Pastori ha proposto ai lettori una sorta di breve, ma completo, stato dell'arte circa la legislazione – unilaterale e pattizia – in tema di beni culturali di interesse religioso¹; un intervento, come espressamente specificato, tenuto nel giugno del 2004 in occasione della presentazione di due volumi frutto dell'attività editoriale del CESEN². Nell'analisi non mancano i richiami all'Intesa stipulata nel 1996 tra il Ministro per i beni culturali ed ambientali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana (d'ora in avanti: Intesa del 1996)³ in attuazione di quanto previsto “all'articolo 12, n. 1, commi 1 e 2, dell'Accordo Italia - Santa Sede del 28 febbraio 1984”⁴. Già alla prima nota Pastori ricorda, comunque, che successivamente alla predisposizione ed esposizione del suo contributo, precisamente il 2 agosto 2004, era stata deliberata dal Consiglio dei Ministri una proposta d'intesa sostitutiva di quella del 1996. Una scelta motivata dall'esigenza di adeguamento a quanto previsto dalla riforma del

* Il presente scritto ripropone con lievi variazioni l'articolo pubblicato con lo stesso titolo dalla rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, agosto 2005, pp. 387-98. OLIR ringrazia il direttore e l'editore della Rivista per la messa a disposizione.

¹ G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in questa Rivista, 1/2005, p. 191.

² CENTRO STUDI SUGLI ENTI ECCLESIASTICI, *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, a cura di M. RENNA, V. SESSA, M. VISMARA MISSIROLI, Milano 2003 e A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, Bologna, 2004.

³ Sull'Intesa del 1996 vedi: C. REDAELLI, *L'intesa tra il Ministero per i beni culturali e ambientali e il Presidente della CEI circa la tutela dei beni culturali ecclesiastici. Profili canonistici*, in *Quad. dir. ecclesiale*, 1998, 213 ss.; G. FELICIANI, *I beni culturali ecclesiastici. Dall'Accordo di revisione del Concordato lateranense alle recente intesa*, in *Vita e Pensiero*, 1997, n. 7-8, p. 497 ss.; A. ROCCELLA, *I beni culturali d'interesse religioso della Chiesa cattolica*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, vol. II, Milano, 2003, p. 119 ss.

⁴ Così si esprime testualmente il Preambolo dell'Intesa del 1996, anche se di “opportune disposizioni da concordare” tra “gli organi competenti delle due Parti” parla solo il 2° comma. Per questo correttamente, GIORGIO PASTORI (*I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 193) ricorda che “l'Intesa del 1996 trova il suo fondamento nel 2° comma dell'art. 12”, ma precisa immediatamente dopo “ma il resto dell'intesa (tutto l'impianto dell'intesa) è mirato peraltro a definire le modalità organizzative e procedurali fra le due parti per il raggiungimento delle finalità comuni di tutela materiale e valorizzazione”. Emergono così le due anime dell'accordo: quella dichiarata (e tradizionale) funzionale al rispetto delle “esigenze di carattere religioso” e quella implicita (e innovativa) relativa alla collaborazione della Chiesa cattolica italiana alla “tutela del patrimonio storico ed artistico”.

Titolo V, parte seconda, della Costituzione (l. n. 3/2001), dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lg. n. 42/2004), nonché dal riassetto del Ministero (d.lg. n. 3/2004 e d.p.r. n. 173/2004). Il nuovo testo pattizio, secondo l'Autore, mirava inoltre ad integrare il confermato impianto di base con una serie di modifiche finalizzate ad accentuare l'attenzione verso l'individuazione di obblighi ed interventi propri sia della parte pubblica che di quella ecclesiastica. Un tentativo, dunque, di esportare tecniche sperimentate dall'altra Intesa firmata fra il Ministro per i beni e le attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana il 18 aprile 2000 (d'ora in avanti: Intesa del 2000)⁵ in attuazione, in questo caso, dell'art. 12.1, 3° periodo, dell'Accordo di Villa Madama del 1984, relativamente ad archivi e biblioteche ecclesiastiche, ed alla quale è stata data esecuzione con il d.p.r. 16 maggio 2000, n. 189.

Queste motivazioni vengono esplicitate solo in parte nel preambolo della nuova Intesa sottoscritta congiuntamente dal Ministro per i beni e le attività culturali e dal Presidente della Conferenza episcopale italiana il 26 gennaio 2005 (d'ora in avanti: Intesa del 2005). Peraltro, anche quelle rimaste, per così dire, *in pectore*, emergono con chiarezza dalla lettura del testo del d.p.r. n. 78 del 4 febbraio 2005 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5 maggio 2005, n. 103) che rende esecutiva l'Intesa in questione nell'ordinamento italiano.

Una prima valutazione critica può avviarsi individuando novità e conferme rispetto all'Intesa del 1996 e tenendo conto delle motivazioni che secondo Pastori hanno guidato la stesura dell'Intesa del 2005. Un ausilio in tal senso può essere dato da una analisi di tipo comparativo sviluppata a partire dalla Tavola sinottica delle due Intese (quella del 1996 e quella del 2005)⁶, tavola che già in avvio, con la lettura dei due Preamboli, non manca di suscitare interesse.

Al di là dei miglioramenti nella generale tecnica di formulazione (viene, ad esempio, richiamato, insieme all'art. 5, l'art. 27, lett. c) dello Statuto della CEI che indica, tra le funzioni del Presidente, quella di "tenere le relazioni tra la Conferenza e le autorità civili nazionali"), è interessante notare che, nel motivare gli intenti perseguiti con la stipula dell'Intesa del 2005, vengono espressamente ricordati solamente i due maggiormente significativi: quello dell'introduzione, con il d.lg. 22 gennaio 2004, n. 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in avanti Codice Urbani) e la riforma operata dalla l. cost. n. 3 del 2001 che ha modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione. Resta così apparentemente in ombra la riforma organizzativa del Ministero per i beni e le attività culturali. Altrettanto accade poi per il ruolo giocato dall'esperienza maturata nella predisposizione dell'Intesa del 2000 e, soprattutto, nel decennio di attuazione dell'Intesa del 1996; una mancata menzione che potrebbe, tuttavia, trovare giustificazione nella presunzione della loro incidenza in via di fatto.

Passando all'articolato e tenuto conto del catalogo di motivazioni appena enunciato, da una prima lettura, come detto comparativa, possiamo immediatamente individuare alcune norme dell'Intesa del 1996 che sono state riprodotte in forma pressoché invariata: si tratta degli artt. 2, 3, 4 e 7. Rispetto a questi è possibile notare che l'art. 2 è stato

⁵ Sull'Intesa del 2000 ampiamente: A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Le carte della Chiesa*, cit., *passim*, particolarmente i contributi di A. ROCCELLA, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statale*, p. 29 ss. e di G. FELICIANI, *I capisaldi dell'intesa*, p. 111 ss.

⁶ Disponibile in versione pdf sul sito web *Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose – OLIR* all'indirizzo http://www.olir.it/areetematiche/1/documents/Intese1996_2005_Tavola_Sinottica.pdf

incorporato nel nuovo art. 1 dell'Intesa del 2005 (commi 4-5) con la sola modifica della enunciazione delle finalità perseguite attraverso la definizione dei programmi da sviluppare congiuntamente dalle due parti, ora individuati nella "più efficace collaborazione tra le parti per la tutela del patrimonio storico artistico". Un inciso, questo, come si avrà modo di precisare più avanti, che rafforza l'idea che l'Intesa del 2005 abbia irrobustito il suo ruolo di strumento di collaborazione generale tra le parti, già presente nell'Intesa del 1996, in attuazione più del 1° comma dell'art. 12.1 dell'Accordo del 1984 e meno del 2° comma, norma che espressamente la contempla. L'art. 7, previsione relativa all'"Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica", nella sua nuova formulazione precisa a sua volta, al 2° comma, che i rappresentanti del Ministero saranno "individuati a livello di capi di dipartimento", chiarimento legato alla ricordata mutazione della struttura del Ministero per i beni e le attività culturali.

Le rimanenti disposizioni possono essere distinte tra quelle da considerarsi novità assolute e quelle che, seppure già esistenti nell'Intesa del 1996, presentano nella formulazione del 2005 modifiche sostanziali, tali da assimilarle a delle vere e proprie novità. Tenendo conto della numerazione propria dell'Intesa del 2005, fanno parte delle prime l'intero art. 2, l'art. 5, 3° comma, i commi dal 2° al 6° dell'art. 6 e l'art. 9. Rientrano nel secondo gruppo l'art. 1, 2° comma, il 1° comma dell'art. 6 e l'art. 8.

Uno dei meriti dell'Intesa del 1996 è stato quello di provare a fare chiarezza relativamente ai soggetti competenti sia per parte statale che ecclesiastica, tanto a livello centrale che periferico⁷. L'art. 1, 2° comma dell'Intesa del 2005 adegua la precedente disciplina alle esigenze normative determinate innanzitutto dalla riforma costituzionale del 2001, ma anche dal ricordato riassetto del Ministero per i beni e le attività culturali. Viene così specificato che la collaborazione prevista dalle disposizioni dell'Intesa si può sviluppare a tre livelli: centrale, regionale e locale. Il primo e l'ultimo dei livelli in questione erano già contemplati dall'Intesa del 1996 e rispetto ad essi le relative lett. a) e c) del 2° comma dell'art. 1 dell'Intesa del 2005 propongono cambiamenti legati soprattutto alla variata struttura degli organismi statuali interessati. La lett. a) sostituisce i "direttori generali degli uffici centrali del Ministero" con "i capi dipartimento o i direttori generali" secondo le rispettive attribuzioni; mentre la lett. c) specifica che la competenza per parte statale è sempre dei sovrintendenti "competenti per territorio e materia".

È il secondo livello che costituisce, però, la vera novità. In questo caso la lettera b) afferma che i soggetti competenti sono rispettivamente "i direttori regionali e i Presidenti delle Conferenze episcopali regionali o il personale eventualmente delegato dai presidenti stessi". Si tratta di una disposizione che riconferma il ruolo significativo, già riconosciuto alle Conferenze episcopali regionali dall'art. 154 del d.lg. n. 112 del 1998, il quale, nell'istituire in ogni regione a statuto ordinario la Commissione per i beni e le attività culturali, ha previsto che uno dei 13 membri debba essere indicato dalla Conferenza episcopale regionale corrispondente⁸.

È bene comunque precisare che il livello di collaborazione regionale di cui alla lettera b) dell'art. 1, 2° comma, dell'Intesa del 2005 non ha nulla a che vedere con l'ampia

⁷ In proposito G. FELICIANI, *Autorità ecclesiastiche e competenti in materia di beni culturali di interesse religioso*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 1998, 1, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/felicia.htm>

⁸ In proposito A.G. CHIZZONITI, *Gli itinerari turistico-religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 1999, 1, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/achizz.htm>; A. ROCCELLA, *I beni culturali d'interesse religioso*, cit., p. 1125; G. PASTORI, *I beni culturali d'interesse religioso*, cit., p. 198 ss.

e determinante attività patizia posta in essere da tali organismi territoriali della Chiesa cattolica a livello regionale proprio in tema di beni culturali di interesse religioso. Attività, questa, che si sviluppa nell'ambito proprio di dinamiche interessanti per parte statale le regioni e che sono espressamente prese in considerazione dal successivo art. 8 dell'Intesa del 2005 di cui si dirà più avanti. La specificazione dell'art. 1 è, invece, da legare alla istituzione, presso ogni regione a statuto ordinario, nonché nelle regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, di direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici – organismi periferici del Ministero con competenze amministrative⁹ - rispetto alle quali vengono riconosciuti come interlocutori per l'attuazione delle forme di collaborazione previste dall'Intesa del 2005 proprio le Conferenze episcopali regionali¹⁰.

La maggior parte delle novità è concentrata nell'art. 2, disposizione non presente nell'Intesa del 1996 e alla quale, al fine di mantenere la maggiore simmetria possibile tra l'Intesa abrogata e quella abrogante, è stato fatto spazio accorpando il precedente art. 2 al fondo del nuovo art. 1. Si tratta di una norma complessa, caratterizzata immediatamente dal suo 1° comma il quale, oltre a ribadire che per quanto relativo agli archivi di interesse storico e alle biblioteche degli enti ed istituzioni ecclesiastiche resta fermo quanto disposto dall'Intesa del 2000, determina i confini operativi generali dell'Intesa del 2005 affermando che le disposizioni di questa “si applicano ai beni culturali mobili e immobili di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche”. Una definizione che, con il richiamo alla “coseità”, riporta alla lettera dell'art. 2, 2° comma, del Codice Urbani¹¹ e che per la parte relativa all'«appartenenza» riproduce il contenuto dell'art. 9, 1° comma, dello stesso Codice a sua volta mutuato dall'art. 12.1, 2° comma, dell'Accordo di Villa Madama¹². Così facendo l'art. 2 introduce una sorta di grande ripartizione, *ratione materiae*, tra le disposizioni dell'Intesa del 2005 relative agli impegni di cui all'ultima norma citata dell'Accordo del 1984 e quelle che, non proponendo un rinvio esplicito all'art. 2, 1° comma dell'Intesa 2005, devono essere lette nel più ampio quadro del generale impegno alla collaborazione per la tutela del patrimonio storico ed artistico previsto dall'art. 12.1, 1° comma, dell'Accordo di Villa Madama. Tra queste ultime sono quindi da ricomprendere gli artt. 3, 4, 7 e soprattutto l'art. 8. Si potrebbe, tuttavia, ribattere che

⁹ Sul tema G. SCIULLO, *L'organizzazione periferica*, relazione tenuta alla giornata di studio *Il riordino del ministero nel sistema dei beni culturali* (25 novembre 2004, Roma), in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 2005, 1, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/sciullo.htm>.

¹⁰ Un esempio di tale attività può essere rinvenuto nel recente *Accordo per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobiliari di proprietà di enti ecclesiastici*, del 9 giugno 2005 stipulato dalla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici delle Marche e dalla Conferenza Episcopale Marchigiana (si può leggere in http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=2723). Strumento a sua volta attuativo dell'Accordo tra il Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'Ufficio Nazionale per i Beni Culturali Ecclesiastici della Conferenza Episcopale Italiana, relativo alle procedure informatizzate utilizzate dagli Enti ecclesiastici per la richiesta di verifica dell'interesse culturale dei beni immobili, sottoscritto in l'8 marzo 2005 e pubblicato nella G.U. n. 103 del 05/05/2005 (si può leggere in http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=2097): in proposito M. RIVELLA, *Procedura per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di proprietà di enti ecclesiastici*, in «Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose – OLIR», aprile 2005, http://www.olir.it/areetematiche/1/documents/Rivella_Interesse_culturale.pdf.

¹¹ In proposito A.G. CHIZZONITI, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiastico*, in questa *Rivista*, 2/2004, p. 402 ss.; R. ROTIGLIANO, *Articolo 2. Patrimonio culturale*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, p. 71 ss.

¹² Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Articolo 9. Beni culturali di interesse religioso*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 96 ss.; A.G. CHIZZONITI, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 403 ss.

l'incipit dell'art. 2, 1° comma, dell'Intesa del 2005 - "le disposizioni della presente intesa si applicano (...)" - è inequivocabile nel riferire l'intero contenuto della stessa ai soli beni in esso indicati. Un'affermazione, ad ogni buon conto, messa in discussione dalla tecnica di *drafting* adottata che ha disseminato nell'articolato dell'Intesa richiami espressi a detto comma, non inserendolo però in tutte le disposizioni, così da creare il legittimo dubbio che valga qui l'antico brocardo: *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

A me pare, come già sottolineato, che l'Intesa del 2005 si collochi in maniera abbastanza evidente a cavallo tra il 1° e il 2° comma dell'art. 12.1. dell'Accordo del 1984, dimostrando, ove ce ne fosse stato bisogno, che ogni parte dell'Accordo del 1984 può essere oggetto di potenziale sviluppo pattizio tra gli organismi delle due parti, anche nei casi in cui questo livello collaborativo non fosse stato espressamente previsto, purché non si travalichi la cornice dei principi dettati a livello concordatario¹³.

Tornando all'art. 2, se il 1° comma funziona da strumento di determinazione dei confini operativi generali dell'Intesa, il 2°, andando al particolare, introduce il contenuto specifico della norma ricordando che le parti, per l'armonizzazione dell'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso in materia di salvaguardia, valorizzazione e godimento dei beni di cui al 1° comma, concordano nell'individuare una serie di principi relativamente a inventariazione e catalogazione (3° comma), collocazione (4° comma), conservazione (5° comma), sicurezza (6° comma), accesso e visita (7° comma), prestito (8° comma). Sono tutte questioni in parte già oggetto di rapporti di collaborazione tra il Ministero e la CEI che vanno lette oggi in parallelo con quanto disposto dal Codice Urbani per ciascuno di questi ambiti. Alcuni di essi, però, meritano qualche riflessione, mi riferisco in particolare ai commi 4°, 5° e 7°, norme che intervengono su questioni particolarmente dibattute.

Il 4° comma detta regole in relazione alla collocazione dei beni culturali di cui al 1° comma dell'art. 2, disponendo che, fermo quanto stabilito in materia dalla legislazione statutale vigente, tali beni vanno "mantenuti, per quanto possibile, nei luoghi e nelle sedi di originaria collocazione o di attuale conservazione". Ove ciò non ne garantisca 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 da non pochi casi verificatisi negli ultimi anni, non ultimo per importanza quello della Madonna del Parto di Piero della Francesca oggi collocata in un museo comunale di Monterchi creato *ad hoc* e rispetto al quale le competenti autorità ecclesiastiche rivendicano la ricollocazione nella restaurata Chiesa di Santa Maria di Momentanea. In proposito il Codice Urbani, all'art. 21, dispone che lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali è subordinato all'autorizzazione del Ministero¹⁴. L'Intesa del 2005 precisa anzitutto che in questi casi la scelta deve essere effettuata dal sovrintendente (competente per territorio e materia: inciso mio), 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. E' il tenore della norma che suggerisce questa sorta di prelazione, rendendo possibile la collocazione in altro museo pubblico solo quando sia impossibile soddisfare la prima condizione. Si tratta di uno schema che viene inoltre riproposto sia al 4° comma

¹³ Sull'ampio tema della collaborazione tra Stato e confessioni religiose vedi A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2000, p. 121 ss.

¹⁴ Sull'argomento vedi A. ROCCELLA, *Articolo 21. Interventi soggetti ad autorizzazione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 149 ss.

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 comma successivo (5° comma dell'art. 6) in relazione a casi di calamità che interessino sempre i beni culturali di cui all'art. 2, 1° comma.

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

La prima delle tre norme, dopo aver disposto che gli interventi di conservazione, sempre su beni di cui all'art. 2, 1° comma, devono essere eseguiti da personale qualificato, afferma che, nell'ipotesi in cui tali interventi 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 C.E.I. o con un suo delegato, impartisce le direttive idonee a consentire una soluzione adeguata e condivisa". Alla stessa 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 tutela 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. Le parti, in effetti, sono ora coscienti che una eventuale contrapposizione non determinerebbe più una situazione di stallo, ma implicherebbe una avocazione delle scelte a livello centrale. Questa, come buona parte delle innovazioni proposte dall'Intesa del 2005, potrà essere valutata solo alla luce di un periodo di prova e quindi successivamente sottoposta ad un eventuale adeguamento normativo.

Per concludere l'analisi dell'art. 2, deve essere affrontato il suo 7° comma. Di per sé l'elemento innovativo da questo proposto consiste più nella sua mera presenza che nel suo contenuto. La norma in parola, infatti, si premura di ricordare che l'accesso e la visita ai beni culturali di cui al 1° comma devono essere garantiti, 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. Già il r.d. del 1913, n. 363, all'art. 28 stabiliva che "le cose d'arte e di antichità" contenute "nelle chiese, loro dipendenze ed altri edificii 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". Un principio, questo,

ribadito dalla l. 1° giugno 1939, n. 1089 che espressamente lo richiamava e che era da ritenersi vigente anche al momento della stipula dell'Accordo del 1984¹⁵. Qui, più che altrove, si può notare la mancata previsione di una qualche forma di indicazione circa la dibattuta questione della previsione del pagamento di un biglietto di ingresso per la visita di tali edifici di culto e degli eventuali beni in essi collocati. In un primo commento circa le implicazioni ecclesiasticistiche del Codice Urbani – sempre dalle pagine di questa Rivista¹⁶ – notavo come gli artt. 38 e 104 potessero essere opportunamente utilizzati per il chiarimento di tale questione. In base al primo, 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 stabilisce che “possono essere assoggettati a visita da parte del pubblico per scopi culturali”, previa definizione delle modalità di visita 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”. L'art. 2, 7° comma, dell'Intesa del 2005 ribadisce sostanzialmente quanto affermato dal Codice Urbani. Una lettura sistematica di tali norme suggerisce, comunque, 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 al ricorso a strumenti di collaborazione¹⁷. A quanto previsto dall'art. 2, 7° comma rinvia anche il successivo art. 6, 3° comma, per l'accesso e la visita delle aree archeologiche sottostanti o connesse a edifici di culto di cui al 2° comma dell'art. 2 dell'Intesa del 2005.

Continuando nella lettura delle disposizioni maggiormente innovative possiamo passare ora all'art. 6, notando immediatamente come all'originale unico comma ne siano stati aggiunti ben altri 5. Di gran parte di essi - 2°, 3°, 4° e 5° - si è già detto incidentalmente. Quanto al 6° - ed ultimo comma - impegna il Ministero 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 in parola, per la sua natura giuridica (un d.p.r. di esecuzione di un atto pattizio), non permette alcuna innovazione relativamente alla materia fiscale¹⁸. 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.

Rimane da affrontare l'art. 8. il quale riformula la norma che nell'Intesa del 1996 prendeva in considerazione la possibilità per le regioni o altri enti territoriali di stipulare apposite intese con i competenti enti ecclesiastici sempre in tema di beni culturali di

¹⁵ In proposito L. SCALERA, *Beni culturali e “Nuovo Concordato”*, Milano, 1990, p. 32 ss.

¹⁶ Vedi A.G. CHIZZONITI, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 406.

¹⁷ Sul tema recentemente C. AZZIMANTI, *Commento a un canone. L'ingresso in chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221)*, in «Quad. dir. eccl.», 2005, p. 194 ss. che a determinate condizioni pare propendere per la “legittimità di un accesso non gratuito in chiesa” (particolarmente, pp. 200-1).

¹⁸ In tal senso si è espresso con chiarezza il sottosegretario al Ministero per i beni e le attività culturali on. Bono il 20 ottobre 2004 in fase di replica conclusiva nella discussione tenutasi nella 7a Commissione del Senato “Istruzione pubblica e beni culturali sul testo dell'Intesa del 2005.

interesse religioso¹⁹. Una lettura sinottica tra la versione di questa norma proposta dall'Intesa del 2005 e quella dell'Intesa del 1996 pone, a mio avviso, bene in evidenza tre elementi di novità: il richiamo ai limiti fissati dalla Costituzione in tema di beni culturali, l'implicita limitazione alle sole regioni e province autonome della possibilità di stipulare intese con gli enti ecclesiastici, l'esplicito richiamo del rispetto delle autorizzazioni canoniche.

Il primo profilo chiama in causa uno degli elementi determinanti dell'avvenuta modifica dell'Intesa del 1996, quello legato alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione operata dalla l. cost. n. 3 del 2001. Sulla portata di questa legge in tema di beni culturali si è oramai ampiamente discusso (io stesso ho avuto modo di soffermarmi sul tema)²⁰. Pur non potendosi considerare del tutto chiarita la nuova ripartizione di competenze, ai soli fini interpretativi dell'art. 8 dell'Intesa del 2005, mi pare ragionevole ritenere che l'espressione da questo utilizzata – “entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale” – serva a circoscrivere gli eventuali contenuti delle future intese regionali nell'ambito delle competenze legislative ed amministrative riservate alle regioni. Dunque, di sicuro, ricomprendere gli aspetti relativi alla valorizzazione dei beni culturali, alla promozione e organizzazione di attività culturali, ma anche le questioni legate alle funzioni amministrative regionali in base a quanto stabilito dall'art. 118 della Costituzione e via via precisato dagli interventi della Corte costituzionale. Ma l'articolo 8 dell'Intesa del 2005 non si limita a tracciare i confini contenutistici delle intese stipulate a livello locale. L'uso dell'inciso “le presenti disposizioni costituiscono indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le regioni o le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti ecclesiastici”, in luogo del maggiormente ampio “le eventuali intese stipulate (...) tra le regioni e gli altri enti territoriali e gli enti ecclesiastici” presente dell'Intesa del 1996, finisce, infatti, col limitare l'esercizio della stipula di tali accordi al solo livello regionale. Alla luce di questa lettura bene si può intendere l'ultima novità proposta dall'inciso finale dell'art. 8 che fa “salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica”. Una affermazione strettamente legata alla natura delle Conferenze episcopali regionali, organismi non forniti di potestà legislativa, ai quali non è possibile applicare le disposizioni di cui ai cann. 447-459 del Codice canonico del 1983 dettate in tema di Conferenze episcopali. Proprio per questo gli eventuali accordi o intese stipulati con le regioni civili hanno efficacia vincolante per tutte le diocesi in esse ricomprese solo a condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede ai sensi del can. 455, § 2²¹.

¹⁹ In proposito R. ASTORRI, *I beni culturali interesse religioso: tra legislazione canonica e intese con le regioni* in *Panorami*, 1994, p. 33-60; G. FELICIANI, *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*, Bern, Peter Lang, 1999, pp. 225-247; ID., *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra regioni e conferenze episcopali*, in questa *Rivista*, 2/2000, p. 403 ss.

²⁰ Con particolare riguardo proprio al nuovo riparto delle competenze in tema di beni culturali A.G. CHIZZONITI, *Le biblioteche ecclesiastiche nella normativa regionale italiana*, in ID. (a cura di), *Le carte della Chiesa*, cit., p. 209 ss. Più in generale sull'impatto della riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione sul diritto ecclesiastico regionale vedi ampiamente D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in questa *Rivista*, 1/2005, p. 201 ss.

²¹ Vale la pena inoltre ricordare che, stante la non generale corrispondenza tra il territorio delle regioni civili e quello delle regioni ecclesiastiche, per la validità di tali intese regionali occorrerà acquisire il previo consenso dei vescovi - non appartenenti alla Conferenza - che hanno giurisdizione su una porzione di territorio della regione civile interessata dall'accordo.

Prima di passare a qualche brevissima considerazione conclusiva è interessante ricordare una vicenda in parte connessa con l'art. 8 dell'Intesa del 2005. Un paio di giorni prima della firma di quest'ultima (che ricordo è del 26 gennaio 2005), è stata data notizia²² di due accordi sottoscritti, il 24 gennaio 2005 tra la regione Toscana e la Conferenza episcopale toscana (C.E.T.) in occasione della sessione invernale di detta Conferenza tenutasi presso l'eremo di Lecceto, accordi riguardanti rispettivamente la "valorizzazione dei beni culturali di proprietà ecclesiastica" e l'"assistenza religiosa cattolica negli ospedali e nelle strutture di ricovero delle Aziende sanitarie"²³. Posto che il primo di essi è direttamente connesso con quanto disposto dall'art. 8 dell'Intesa del 2005, se ne potrebbe dedurre che l'intesa toscana²⁴ sia il frutto anticipato dei nuovi impegni sottoscritti a livello nazionale: così non è. L'atto firmato dal Presidente Martini per la Regione Toscana e da Mons. Plotti per la C.E.T. alla fine del gennaio 2005 era stato già fatto oggetto di una apposita deliberazione da parte della Giunta regionale toscana l'anno precedente, precisamente il 2 febbraio 2004²⁵. Con essa si dava mandato al Presidente, o ad un suo delegato, di sottoscrivere insieme al Presidente della C.E.T. l'intesa il cui testo era già proposto nell'Allegato A della deliberazione. Caso ha voluto che i momenti delle firme delle due intese – quella toscana e quella nazionale – si siano quasi sovrapposti tanto da domandarsi se non sarebbe stato più opportuno attendere la chiusura dell'Intesa nazionale e trasformare quella toscana, da ultimo impegno sottoscritto in applicazione dell'Intesa del 1996, nel primo accordo siglato a norma dell'art. 8 dell'Intesa del 2005. Certo è che, a questo punto, ci si dovrebbe interrogare sulla tenuta del contenuto dell'intesa toscana alla luce delle indicazioni di quella generale.

Qualche breve considerazione conclusiva. Sui motivi che hanno ispirato l'Intesa del 2005 si è già detto in avvio; azzardare un giudizio sulle scelte attuate appare assolutamente prematuro. Molto dipenderà dall'attuazione che ne conseguirà e non meno dagli sviluppi della normativa statale in tema di beni culturali che ancora non pare abbia raggiunto una maturazione tale da poterla considerare approdata ad un assetto, se non definitivo, quanto meno stabile. Ciò nonostante è comunque possibile identificare alcune linee di tendenza lungo le quali l'Intesa del 2005 sembra muoversi. Una prima, nel solco della tradizione, è

²² Tra l'altro anche su *Avvenire* del 5 febbraio 2005, p. 16.

²³ In proposito la news dell'Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose – OLIR, <http://www.olir.it/news/archivio.php?id=94> con i links al testo delle due intese.

²⁴ L'intesa (http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=2711) non manca di tratti di grande interesse, a partire dall'art. 1 (Finalità) che espressamente indica tra gli scopi "l'armonizzazione dell'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela dei beni librari e valorizzazione dei beni culturali con le specifiche e peculiari esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale appartenente ad Enti e Istituzioni ecclesiastiche, nel contesto del patrimonio d'interesse storico-religioso della Toscana. A tal fine la presente intesa promuove forme di collaborazione, nell'ambito delle rispettive competenze, per la realizzazione di interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale di pertinenza ecclesiastica e d'interesse religioso".

Nei successivi sette articoli l'Intesa prende in considerazione, tra l'altro, lo sviluppo di forme di collaborazione con la costituzione di appositi tavoli di lavoro su temi quali il sistema dei musei territoriali e quelli di proprietà ecclesiastica, la catalogazione, il restauro e la conservazione del patrimonio librario e documentario, l'aggiornamento professionale del personale operante presso le strutture ecclesiastiche. La C.E.T., anche sulla scorta degli impegni presi a livello nazionale, a sua volta si impegna a favorire l'apertura al pubblico delle biblioteche e degli archivi ecclesiastici e la collaborazione delle proprie strutture museali con il sistema museale toscano. Viene inoltre costituita una commissione paritetica, composta da tre membri designati dalla regione e tre dalla C.E.T., destinata a verificare l'attuazione dell'intesa. Tale commissione ha durata triennale e può essere tacitamente rinnovata.

²⁵ In Boll. Uff. della Regione Toscana n. 8 del 25 febbraio 2004, p. 32.

quella di rendere sempre più certo il contemperamento delle esigenze di tutela dei beni culturali di interesse religioso con le istanze derivanti dalle esigenze di culto. Per fare ciò si è provveduto a rafforzare i momenti di collaborazione e, dimostrando una minore fiducia nei confronti delle articolazioni sul territorio, si è preferito puntare sulle capacità di dialogo tra gli organismi centrali dello Stato e quelli della Chiesa cattolica.

Una seconda linea è quella, non del tutto esplicitata, dell'allargamento del significato degli impegni sottoscritti dal più stretto ambito del 2° comma dell'art. 12.1 dell'Accordo del 1984 al più ampio ed impegnativo compito della collaborazione "per la tutela del patrimonio storico ed artistico" di cui al comma precedente. Da questo punto di vista le carenze maggiori paiono riscontrarsi nella mancata previsione di una vera e propria programmazione, carenza peraltro caratterizzante lo stesso Codice Urbani²⁶.

Per finire, e non meno significativo, il ruolo ritagliato per le regioni attraverso una norma – l'art. 8 – che vuole razionalizzare una forma di intervento, quello operato attraverso intese a livello regionale e locale, che negli ultimi anni si è sviluppato per dimensione e forse in maniera non sempre condivisibile. In questa nuova veste occorrerà verificare se i nuovi principi permetteranno l'affermarsi di un sistema che collochi l'Intesa del 2005 a mo' di "intesa quadro" nell'ambito della quale "potranno e dovranno essere adottate corrispondenti intese in sede regionale (...) per disciplinare la relativa collaborazione in materia"²⁷.

²⁶ In proposito G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 199.

²⁷ *Ivi*, p. 197.