



## Antonello Denuzzo

(assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi del Salento)

### L'ingresso dei musei ecclesiastici nel novero dei beni culturali: alcune riflessioni nella prospettiva del diritto costituzionale \*

**SOMMARIO:** 1. L'autonomia ex art. 33 della Costituzione quale carattere necessario dell'istituzione museale – 2. L'utilità sociale dei musei ecclesiastici – 3. Le fonti canonistiche – 4. L'introduzione della sussidiarietà orizzontale come traguardo culturale – 5. Volontariato culturale e *micro-sussidiarietà*.

#### 1 - L'autonomia ex art. 33 della Costituzione quale carattere necessario dell'istituzione museale

Fino a qualche tempo fa, la dottrina giuridica italiana si è occupata poco del sistema museale.

Tradizionalmente – a parte le questioni che investirono le gallerie fidecommissarie subito dopo l'annessione dello Stato pontificio<sup>1</sup> –, i musei sono piuttosto stati oggetto di indagini per la loro qualificazione di *universitas rerum*<sup>2</sup> e per la natura demaniale dei beni ivi collocati se di proprietà dello Stato o di enti territoriali.

In effetti, l'analisi giuridica è particolarmente complessa perché si tratta di un "mondo composito"<sup>3</sup>. Qualità, attendibilità e fruibilità sono diversissime: del resto, la legge n. 1080/1960, recante "Norme concernenti i musei non statali", stabiliva una suddivisione addirittura in quattro categorie dimensionali, con la previsione di musei "multipli, grandi, medi e minori".

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Si veda **G. MORBIDELLI**, *Introduzione*, in **AA. VV.**, *I musei. Disciplina, gestione, prospettive*, a cura di G. Morbidelli, G. Cerrina Feroni, Giappichelli, Torino, 2010, p. 6.

<sup>2</sup> Anche se non manca chi li aveva configurati come *universitas iuris*: **M. CANTUCCI**, *La tutela giuridica delle cose di interesse storico o artistico*, Cedam, Padova, 1953, p. 137.

<sup>3</sup> Cfr. **N. KOTLER, P. KOTLER**, *Marketing dei musei*, Einaudi, Torino, 2004, p. 5.



Eppure, nel tempo non sono mancate segnalazioni<sup>4</sup> volte ad evidenziare le incongruenze della legislazione in materia o comunque la sua non rispondenza al fenomeno dell'invasione del pubblico come effetto di un aumento del livello culturale, di domande ingenerate dai media o dalle iniziative promozionali di Regioni, Province, Comuni, dei privati o degli stessi musei.

Difatti, da quando il museo ha acquisito la sua funzione pubblica, proponendosi come museo di tutti, si sono rivelati i problemi di gestione per la difficile compatibilità tra opere d'arte e visite di massa, per la carenza di risorse, per le connesse difficoltà di conservazione e protezione, per le stesse caratteristiche dei contenitori museali, strutturati come edifici privati e non per essere aperti al pubblico indiscriminato, per la conseguente scarsa adattabilità ad una logistica idonea.

Anche sul versante delle istituzioni, la tematica è invero all'attenzione almeno dalla metà degli anni '60, al tempo della Commissione "Franceschini" di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio<sup>5</sup>. Senza trascurare l'indagine conoscitiva della Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera, protrattasi dal 1988 al 1991, che si è occupata della materia sotto vari profili, cui si aggiungono i lavori di varie commissioni di studio, tra le quali la Commissione ministeriale per la riforma del sistema museale nazionale, istituita presso il Ministero dei beni culturali e ambientali con d.m. 31 maggio 1990.

All'esito di tali indagini, quel che è emerso è soprattutto la carenza di autonomia, in tutte le sue varie espressioni: da quella finanziaria a quella culturale, a quella di organizzazione e di gestione<sup>6</sup>. Inoltre, sono state sottolineate le sovrapposizioni di competenze, talvolta riguardanti persino lo stesso immobile sede di museo (contenitore di beni e bene monumentale esso stesso, dunque insieme soggetto, strumento e oggetto di tutela). Questa situazione pare il risultato della mancata identificazione giuridica del museo e della sua conseguente omologazione ad una qualunque cosa d'interesse artistico e storico ai sensi della legge n. 1089/1939.

---

<sup>4</sup> C.G. ARGAN, *La crisi dei musei italiani*, in *Ulisse*, 1957, 27, p. 1397 ss.

<sup>5</sup> I risultati della Commissione sono pubblicati in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pp. 119 ss. Per una ricostruzione delle proposte succedutesi nel tempo e del dibattito, J. LUTHER, *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1999, p. 2 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, si veda A. EMILIANI, *Il museo alla sua terza età. Dal territorio al museo*, Nuova Alfa, Bologna, 1979, p. 226.



Al contrario, l'istituto museale deve necessariamente essere contraddistinto dall'autonomia di cui all'art. 33 della Costituzione – ove è garantito il diritto di università, accademie e istituzioni di alta cultura di darsi ordinamenti propri nell'ambito delle leggi dello Stato<sup>7</sup> –, che è il presupposto logico e primo dell'autonomia di pensiero che accompagna *ex se* l'opera intellettuale di creazione<sup>8</sup>. Come ha affermato Robert Rauschenberg nel 1970, in occasione del centenario del Metropolitan Museum, il museo ha per scopo quello di “difendere fuor di politica i sogni e gli ideali dell'umanità, consapevole e sensibile ai cambiamenti, ai bisogni e alle complessità della vita presente mentre tiene la storia e l'amore in vita”<sup>9</sup>.

Comunque, dopo le segnalazioni da parte degli addetti ai lavori, l'attenzione della dottrina giuridica ha cominciato a lievitare. È stato evidenziato come i beni museali non siano soltanto oggetto di diritti collettivi di fruizione, ma anche di diritti culturali individuali<sup>10</sup>. Inoltre, è stato elaborato un catalogo di diritti culturali dei visitatori del museo, quali il diritto all'assistenza dei portatori di handicap, il diritto a ricevere informazioni nella propria lingua sull'origine storica, sull'autore, sul senso e sul valore dell'opera, il diritto all'uso e alla riproduzione degli oggetti a fini di ricerca scientifica e in modo compatibile con le altre funzioni di conservazione e valorizzazione<sup>11</sup>.

Ciononostante, il tema dei musei ecclesiastici ha continuato ad occupare uno spazio decisamente ridotto. Le ragioni di questa mancata considerazione vanno individuate, oltre che nella limitatissima presenza di riferimenti normativi espressi, anche nella convinzione diffusa che – in generale – i musei non rientrassero nel novero dei beni culturali e, nello specifico, meno che mai tra quelli ecclesiastici di interesse religioso in senso stretto.

Anche i musei ecclesiastici sono stati considerati quali luoghi istituzionalmente finalizzati alla conservazione ed esposizione, semmai assumendo la qualifica di bene culturale in relazione alle caratteristiche

---

<sup>7</sup> Secondo **B. CARAVITA**, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 13, “il lungo sonno dell'autonomia, della solidarietà e della sussidiarietà” si è protratto per quasi tutto il XX secolo, con una “prassi di umiliazione dell'autonomia privata e sociale”.

<sup>8</sup> Cfr. **G. MORBIDELLI**, *Introduzione*, cit., p. 20.

<sup>9</sup> Citato in **D. CRIMP**, *Sulle rovine del museo*, in **AA. VV.**, *Il nuovo museo. Origini e percorsi*, a cura di C. Ribaldi, Il Saggiatore, Milano, 2005, p. 117.

<sup>10</sup> Cfr. **V. CERULLI IRELLI**, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in **AA. VV.**, *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. I, p. 135 ss.

<sup>11</sup> Cfr. **J. LUTHER**, *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia*, cit., pp. 91-92.



proprie dell'immobile nel quale le collezioni o le raccolte sono stabilmente custodite.

Dunque, una visione dei musei che privilegiava la loro dimensione statica e impediva l'individuazione per essi di quel ruolo propulsivo autonomo – tanto nell'ambito della tutela, quanto in quello della valorizzazione dei beni culturali – che invece era affiorato nei documenti di molti organismi internazionali. Per esempio, per lo Statuto dell'International Council of Museums

“il museo è un'istituzione permanente senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. È aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali dell'umanità e del suo ambiente: le acquisisce, le conserva, le comunica e, soprattutto, le espone a fini di studio, educazione e diletto”<sup>12</sup>.

In armonia con le tendenze della museologia moderna, questa definizione sottende una concezione del museo di tipo soggettivo che pone al centro le attività da esso svolte e quindi il profilo organizzativo, in contrapposizione all'idea tradizionale che per lungo tempo ha fatto coincidere il museo con l'insieme dei beni da esso posseduti<sup>13</sup>.

## 2 - L'utilità sociale dei musei ecclesiastici

Nel testo unico del 1999 – nell'art. 99, comma 2, lett. A) – il legislatore ha definito il museo come “una struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali”<sup>14</sup>. Una scelta ribadita nel più recente art. 101 del Codice Urbani, che colloca il museo nell'ambito degli “Istituti e luoghi di cultura”

---

<sup>12</sup> Art. 2 (“Definizioni”) dello Statuto ICOM, adottato dalla XVI Assemblea generale di ICOM (L'Aja, 5 settembre 1989) e modificato dalla XVIII Assemblea generale (Stavanger, 7 luglio 1995), dalla XX Assemblea generale (Barcellona, 6 luglio 2001), dalla XXI Assemblea generale (Seul, 8 ottobre 2004).

<sup>13</sup> Sul punto, si veda **L. NIVARRA**, *La privatizzazione dei musei pubblici*, in *AIDA*, 1999, p. 5 ss.

<sup>14</sup> **L. NIVARRA**, Art. 97, in **AA. VV.**, *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali: commento al testo unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*, a cura di M. Cammelli, il Mulino, Bologna, 2000, p. 326.



e lo identifica come “una struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio”<sup>15</sup>.

Lo stesso art. 101 del Codice, nei commi 3 e 4, individua il regime giuridico dei musei affermando che ove essi appartengano ad un soggetto pubblico “sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico”, mentre nel caso di appartenenza a soggetti privati e qualora siano aperti al pubblico “espletano un servizio privato di utilità sociale”<sup>16</sup>. Così, evidenziando come a caratterizzare la natura giuridica del museo non possa essere “il regime proprietario” dei beni culturali in esso accolti, è stata risolta una questione che la formulazione proposta dal testo unico del 1999 non aveva del tutto chiarito<sup>17</sup>.

In base a questi riferimenti, sembra corretto concludere che i musei ecclesiastici vadano catalogati tra quelli privati e che ove essi siano aperti al pubblico – apertura regolata dall’art. 104 del Codice, ma non obbligatoria in assoluto – esplicano un “servizio privato di utilità sociale” e in quanto tali possano, quindi, essere oggetto di tutte quelle forme di intervento e coinvolgimento che sono previste per qualsiasi tipologia museale.

Peraltro, occorre tenere presenti alcune caratteristiche proprie dei musei ecclesiastici<sup>18</sup>, da rintracciare in quanto statuito per essi dall’ordinamento canonico e in funzione di quell’impegno a collaborare per la tutela del patrimonio storico e artistico formalizzato dalla Santa Sede e dalla Repubblica italiana con l’art. 12 dell’Accordo del 1984<sup>19</sup>, che

---

<sup>15</sup> Sulla definizione di museo dettata dal Codice Urbani, si vedano **G. SCIULLO**, *Le funzioni*, in **AA. VV.**, *Il diritto dei beni culturali*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciullo, il Mulino, Bologna, 2006, p. 79 ss.; **P. CARPENTIERI**, *Art. 101*, in **AA. VV.**, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, a cura di R. Tamiozzo, Giuffrè, Milano, 2005, p. 439 ss.; **R. ROTIGLIANO**, *Art. 101*, in **AA. VV.**, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, il Mulino, Bologna, 2004, p. 414 ss.

<sup>16</sup> **R. ROTIGLIANO**, *Art. 101*, cit., 415. Cfr. **A.G. CHIZZONITI**, *I musei ecclesiastici e l’intesa sui beni di interesse religioso del 2005*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 4/2007, p. 878 ss.

<sup>17</sup> **R. ROTIGLIANO**, *Art. 101*, cit., p. 416.

<sup>18</sup> A proposito delle caratteristiche proprie dei musei ecclesiastici, **A.G. CHIZZONITI**, **O. FUMAGALLI CARULLI**, *I musei ecclesiastici: organizzazione, gestione e marketing*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

<sup>19</sup> Come è noto, l’Accordo del 1984 si caratterizza per conformarsi al modello di “accordo quadro”, di un accordo cioè in cui vengono fissati i principi fondamentali per la disciplina delle varie materie trattate, rinviandosi poi, in diverse circostanze, ad ulteriori intese tra le stesse parti negoziatrici, oppure tra le autorità civili e religiose di volta in volta indicate nelle disposizioni concordatarie (cfr. **F. MODUGNO**, *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel c.d. sistema delle fonti*, in **AA. VV.**, *Studi in onore*



rappresenta la norma apicale pattizia in tema di beni culturali di interesse religioso<sup>20</sup>. Si tratta di un impegno che non trova riscontro negli altri casi di soggetti privati eventualmente coinvolti nella gestione di strutture museali<sup>21</sup>.

### 3 - Le fonti canonistiche

I richiami al significato dei musei ecclesiastici contenuti in molti documenti elaborati dalle istituzioni ecclesiastiche e soprattutto il significato assunto dal principio di leale collaborazione nella tutela del patrimonio culturale nazionale e religioso sono tutti elementi che oggi consentono una rilettura del tema.

Già le *Norme* del 1974<sup>22</sup> adottate dalla CEI – a seguito dell’attribuzione nel 1971, con la Lettera circolare ai Presidenti delle conferenze episcopali *Opera artis* inviata dalla Sacra Congregazione per il clero, di veri e propri poteri legislativi in merito ai beni culturali – si occupavano della funzione pastorale dei musei ecclesiastici, del rispetto della natura culturale dei beni esposti, della loro sicurezza, dei rapporti con le autorità civili<sup>23</sup>.

---

di Lorenzo Spinelli, vol. III, Mucchi, Modena, 1989, p. 935 ss.). Si tratta di un modello in cui il principio di bilateralità conosce la sua massima espansione: in questo caso “la trattativa tra le Parti tende a proseguire nel tempo, sia pure a livelli diversi, e il *metodo contrattuale* acquista un ruolo e uno spazio significativi in determinate aree dell’ordinamento” (C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 241). Anzi, nel caso dell’Accordo di Villa Madama, ancor più che di “principio di bilateralità” si dovrebbe parlare di “principio di collaborazione”, la cui valenza normativa è dichiarata all’art. 1 dello stesso Accordo (sul punto, cfr. G. DALLA TORRE, *La “filosofia” di un Concordato*, in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, 2004, p. 88) e che del principio di bilateralità è presupposto, mentre questo del medesimo è estrinsecazione.

<sup>20</sup> Sull’art. 12 dell’Accordo del 1984, si vedano A. ROCCELLA, *I beni culturali d’interesse religioso della Chiesa cattolica*, in AA. VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Giuffrè, Milano, 2002, vol. II, p. 1116 ss.; G. FELICIANI, *I beni culturali ecclesiastici. Dall’Accordo di revisione del Concordato lateranense alla recente Intesa*, in *Vita e Pensiero*, 1997, 7-9, p. 493 ss.; G. PASTORI, *L’art. 12 dell’Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell’ordinamento giuridico italiano*, in AA. VV., *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. Feliciani, il Mulino, Bologna, 1995, p. 29 ss.

<sup>21</sup> Cfr. G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati*, cit.

<sup>22</sup> Per un’analisi del provvedimento, si veda G. FELICIANI, *Normativa della Conferenza Episcopale Italiana e beni culturali di interesse religioso*, in AA. VV., *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. Feliciani, cit., p. 129 ss.

<sup>23</sup> Una rassegna delle problematiche proprie dei musei ecclesiastici è offerta da A. ROCCELLA, *Legislazione civile ed ecclesiastica in materia di musei*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it),



Nel punto 10 delle *Norme*, dopo avere precisato che “le opere d’arte devono restare, possibilmente, nei luoghi di culto, per conservare alle chiese, agli oratori, ai monasteri e conventi l’aspetto significativo della fisionomia originaria di luoghi destinati al culto”, si raccomandava, laddove tale conservazione nei luoghi originari non fosse più possibile “perché le opere e le suppellettili non hanno più funzione di culto o è gravemente rischiosa”, di provvedere all’istituzione di “musei diocesani o interdiocesani” o anche di “apposite sale di esposizione”, descritti come “istituzioni di interesse culturale oltre che religioso e come tali soggette anche alla tutela dello Stato”. Inoltre, nel successivo n. 11, si invitava a fare in modo che musei e sale di esposizione coltivassero, oltre alla loro naturale funzione, “quella della conoscenza, della valorizzazione e della divulgazione della storia della pietà ed ecclesiastica, spesso dell’intera regione”.

L’impegno per i musei ecclesiastici viene rinsaldato dalla Costituzione apostolica *Pastor Bonus* del 1988, che – nell’istituire la Pontificia Commissione per la Conservazione del patrimonio artistico e storico (poi trasformata, con la Lettera apostolica *Inde a Pontificatus* nel 1993, nell’attuale Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa) – nell’art. 102 ricorda che la Commissione stessa “offre il suo aiuto alle chiese particolari ed agli organismi episcopali e, se è il caso, opera insieme ad essi, affinché siano costituiti i musei, gli archi e le biblioteche”.

Nel n. 20 del documento *I beni culturali della Chiesa. Orientamenti*<sup>24</sup> del 1992, che aggiorna i contenuti delle *Norme* del 1974, la CEI sottolinea il ruolo del museo diocesano quale “naturale punto di riferimento per le analoghe istituzioni ecclesiastiche sotto il profilo organizzativo, tecnico-scientifico e per le iniziative culturali e pastorali”.

In seguito, nella Lettera *La funzione pastorale dei musei*<sup>25</sup> inviata ai vescovi dalla Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa il 29 giugno 2001, il museo ecclesiastico viene definito come “il luogo che documenta l’evolversi della vita culturale religiosa”, che “non può essere

---

2/1998.

<sup>24</sup> Come osserva G. FELICIANI, *Autorità ecclesiastiche competenti in materia di beni culturali di interesse religioso*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 1/1998, gli *Orientamenti* del 1992, pur non possedendo valore legislativo, sono un documento “tutt’altro che privo di autorevolezza [...]. Secondo i principi generali relativi alle decisioni delle conferenze, i singoli vescovi possono evitare di darvi attuazione solo per gravi ragioni di coscienza che in questo caso appaiono del tutto improbabili”.

<sup>25</sup> In *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa. Documenti ufficiali della Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2002, p. 464 ss.



inteso in senso assoluto, cioè sciolto dall'insieme delle attività pastorali", nel cui ambito va compreso "con il compito di riflettere la vita ecclesiale tramite un approccio complessivo al patrimonio storico artistico"<sup>26</sup>. Inserito tra le "strutture ordinate alla valorizzazione dei beni culturali posti al servizio della Chiesa [...] punto di riferimento principale attorno a cui si anima il progetto di rivisitazione del passato e di scoperta del presente"<sup>27</sup>, il museo viene considerato ora come l'edificio nel quale si conserva il patrimonio storico-artistico della Chiesa su cui puntare per lo sviluppo di apposite strategie di valorizzazione e conservazione dei beni culturali ecclesiastici<sup>28</sup>.

#### **4 - L'introduzione della sussidiarietà orizzontale come traguardo culturale**

È convinzione ormai unanime che i musei costituiscano poli di attrazione del turismo, oltre che strumenti di conservazione e di tutela del patrimonio culturale, di educazione, di ispirazione, ma anche che essi rappresentino un elemento di aggregazione, di continuità e di identità.

Come accade sempre quando gli interessi da perseguire sono molteplici e non omogenei, si deve procedere a operazioni di bilanciamento, di selezione, quindi pervenire a delle scelte<sup>29</sup>. Con particolare riferimento ai musei, occorre delineare le forme di gestione più appropriate e produttive, individuare tecniche di coordinamento con altre istituzioni culturali e non, risolvere problemi interpretativi che affaticano la gestione corrente.

In concreto, molto dipende dalle risorse a disposizione, di personale e di mezzi. Ed è altrettanto certo che è cruciale la formazione del personale, perché in qualsiasi organizzazione la qualità complessiva trova un indicatore assai significativo nella qualità del suo *management*.

Pertanto, anche in ambito museale è necessario potenziare la presenza di personale altamente qualificato, anche tra gli operatori

---

<sup>26</sup> *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa*, cit., p. 465.

<sup>27</sup> *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa*, cit., p. 466.

<sup>28</sup> *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa*, cit., pp. 469-470.

<sup>29</sup> Il museo è per natura luogo di conflitti e dunque di bilanciamento, come ha evidenziato **M.V. MARINI CLARELLI**, *La Galleria nazionale di arte moderna e contemporanea di Roma*. (Relazione al convegno *La creazione del valore nei processi di gestione dei musei* tenutosi a Milano il 7 febbraio 2008), in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2/2008.





dell'universo *non profit*<sup>30</sup>, che si ritrova a concorrere fra il colosso pubblico da un lato e quello del privato a scopo lucrativo dall'altro. Poi, occorrono efficaci strutture di servizio, che siano idonee a produrre un'analisi dei bisogni dell'utenza e a realizzare, anche con le logiche e gli strumenti del *marketing* e della comunicazione, percorsi di facilitazione all'accesso ai musei da parte della collettività<sup>31</sup>.

Proprio sotto la denominazione "musei ecclesiastici" convivono realtà molto diverse per dimensione, patrimonio posseduto, esperienze professionali coinvolte.

Anche se l'art. 12 dell'Accordo del 1984 tra la Santa Sede e la Repubblica italiana non affronta espressamente il tema dei musei ecclesiastici, tale assenza non può comunque indurre ad una loro esclusione dal generale impegno bilaterale per la tutela del patrimonio storico ed artistico sancito da tale disposizione.

Gli elementi a favore di questa lettura estensiva non mancano e l'Intesa sottoscritta nel 2005 dal Presidente della CEI e dal Ministro per i beni e le attività culturali<sup>32</sup> ne è l'esempio evidente. In essa, si richiamano i musei ecclesiastici al fine di individuare il luogo dove collocare i beni

---

<sup>30</sup> Il "terzo settore", di cui si accetta "il carattere di sussidiarietà che riveste rispetto all'intervento pubblico", non solo in campo socio-assistenziale, si presenta come una "realtà estremamente variegata" (M. ACCORNITI, 1999-2000: *il Terzo settore in Italia tra affermazione e cambiamenti*, in AA. VV., *Lo Stato sociale in Italia. Un decennio di riforme*, Rapporto IRPPS-CNR 2003-2004, Roma, 2004, p. 397 ss.), di difficile definizione secondo un paradigma accettato e comunque non del tutto estranea alle logiche regolative delle burocrazie pubbliche e delle imprese in regime di mercato (cfr. C. RANCI, *Oltre il Welfare State*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 22). Sull'evoluzione dei principi informatori del terzo settore, ampiamente, V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, in AA. VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro. Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 18 e 19 gennaio 2001*, a cura di L. Bruscutta, E. Rossi, Giuffrè, Milano, 2002, p. 142 ss.

<sup>31</sup> Sulla questione dei modelli di gestione dei servizi culturali, si veda D. JALLA, *Il Museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Utet, Torino, 2000, p. 112 ss.

<sup>32</sup> Sull'Intesa del 2005, introdotta nell'ordinamento italiano con il d.p.r. n. 78/2005, si vedano A. ROCCELLA, *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 1/2006; A.G. CHIZZONITI, *L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 2, p. 387 ss. Sulla precedente Intesa del 1996 tra CEI e Ministero per i beni culturali, cfr. C. REDAELLI, *L'Intesa tra il Ministro per i beni culturali e ambientali e il Presidente della CEI circa la tutela dei beni culturali ecclesiastici. Profili canonistici*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1998, p. 213 ss.; G. FELICIANI, *I beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 493 ss.



culturali di interesse religioso appartenenti ad istituzioni ecclesiastiche: quando il loro mantenimento nella collocazione originaria non ne garantisca la sicurezza e conservazione (art. 2, comma 4); quando simili beni, già di proprietà di Diocesi o parrocchie estinte e provenienti da edifici di culto ridotti ad uso profano, non possano essere mantenuti nei luoghi e nelle sedi di originaria collocazione o di attuale conservazione (art. 6, comma 4); in occasione di catastrofi naturali, per il loro deposito temporaneo (art. 6, comma 5)<sup>33</sup>.

Le esperienze avviate fino ad ora e l'assetto delle competenze legislative e amministrative in materia di beni culturali collocano le competenze relative ai musei ecclesiastici a livello decentrato. Quindi, pare naturale identificare nell'art. 8 della stessa Intesa del 2005 la norma base per predisporre intese regionali atte a sviluppare, anche con riferimento ai musei ecclesiastici, la collaborazione già sperimentata relativamente al più generale tema dei beni culturali di interesse religioso<sup>34</sup>. In effetti, l'art. 8 stabilisce che,

“entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale, le presenti disposizioni costituiscono indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le Regioni o le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti ecclesiastici, fatte salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica”<sup>35</sup>.

Nella formulazione precedente alla riforma costituzionale del 2001<sup>36</sup>, l'art. 117 della Costituzione riservava la materia dei musei e delle biblioteche di enti locali alla competenza concorrente delle Regioni. È

---

<sup>33</sup> Cfr. **A.G. CHIZZONITI**, *L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana*, cit., p. 392 ss.

<sup>34</sup> **A. ROCCELLA**, *Legislazione civile ed ecclesiastica in materia di musei*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 1/2005, segnala gli spazi consentiti, prima della riforma costituzionale del 2001 e dell'entrata in vigore del Codice Urbani, dalla legge n. 352/1997 (“*Disposizioni sui beni culturali*”), attraverso la previsione di una tipologia variegata di convenzioni che potevano coinvolgere anche i privati.

<sup>35</sup> **A.G. CHIZZONITI**, *L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana*, cit., p. 396.

<sup>36</sup> Per un quadro dell'articolazione e della gerarchia delle fonti in materia ecclesiastica, a seguito del nuovo concordato e della riforma costituzionale del 2001, si veda **V. TURCHI**, *Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, p. 443 ss.; **ID.**, *Assistenza spirituale: quid novi dopo l'Accordo di Villa Madama?*, in **AA. VV.**, *Annali 2002-2004*, a cura di G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 2005, p. 397 ss.



noto, però, come in fase di trasferimento delle funzioni amministrative per le biblioteche e per i musei, attraverso la modifica dell'inciso "di enti locali" nel più ampio "di enti locali e di interesse locale", sia stato consentito l'avvio di una prolifica produzione legislativa regionale che ha interessato anche musei e biblioteche ecclesiastici, permettendo in questo settore numerosi interventi, soprattutto di spesa<sup>37</sup>.

Ora, il novellato art. 117 della Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato la competenza normativa in tema di tutela dei beni culturali, assegnando alle Regioni quella concorrente relativa alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché alla promozione e organizzazione di attività culturali<sup>38</sup>. Una competenza rispetto alla quale il Codice Urbani fissa "i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria potestà legislativa in tema di valorizzazione del patrimonio culturale" (art. 7, comma 1)<sup>39</sup>.

Dunque, è a quest'ultima competenza concorrente regionale che va ricondotta la materia dei musei, considerata la loro collocazione, operata dal Codice Urbani, nell'ambito degli strumenti di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale, con il limite soggettivo *ex art.* 101, comma 2, secondo cui

"la legislazione regionale disciplina la fruizione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente"<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Per una ricostruzione della vicenda normativa, si rinvia a, *Le biblioteche ecclesiastiche nella normativa regionale*, in **AA. VV.**, *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, a cura di A.G. Chizzoniti, il Mulino, Bologna, 2003, p. 218 ss.; **N. AICARDI**, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 229 ss.; **A. AMELOTTI**, *Il rapporto tra Stato e Regioni in materia di beni culturali: per una politica gestionale possibile tra diarchia delle funzioni e dualismo dell'interesse*, in **AA. VV.**, *I beni culturali tra interessi pubblici e privati*, a cura di G. Cofrancesco, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1996, p. 149 ss.

<sup>38</sup> Si veda **P. CARETTI**, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 6, p. 1223 ss.

<sup>39</sup> Cfr. **C. BARBATI**, *Art. 7. Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale*, in **AA. VV.**, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, il Mulino, Bologna, 2004, p. 92 ss.

<sup>40</sup> Si veda **M. RENNA**, *I beni museali (privati ed ecclesiastici) nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 1/2005. Sui musei locali e le loro problematiche giuridiche, **A. POGGI**, *La gestione dei musei locali nell'indagine della Corte dei conti*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 3/2006.



In definitiva, sia nella loro naturale configurazione giuridica di musei privati, sia nella precedente accezione di musei di interesse locale, i musei ecclesiastici ricadono senza dubbio nelle competenze regionali. Non a caso, essi sono stati coinvolti ampiamente nei sistemi museali regionali<sup>41</sup> per la cui costituzione singole Regioni hanno emanato appositi provvedimenti legislativi<sup>42</sup>.

D'altra parte, gli artt. 111 ss. del Codice mettono sul tavolo una serie di problemi giuridici inediti, poiché prevedono una vasta rete di accordi<sup>43</sup> che coinvolgono Ministeri, Regioni, fondazioni bancarie, università, privati<sup>44</sup>. Si tratta di disposizioni che confermano come la tutela e la valorizzazione dei beni culturali rappresentino un valore comune, che si persegue ad opera di tutto lo Stato-comunità.

Pertanto, si può affermare che quella museale sia ora una materia attraversata dal principio di leale collaborazione<sup>45</sup> e soprattutto da quello di sussidiarietà orizzontale<sup>46</sup>, che presuppone una capacità di costruire soluzioni a problemi ed opportunità rilevate anche dagli stessi cittadini, in

---

<sup>41</sup> In proposito, si veda S. Bagdadli (a cura di), *La rete di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, Egea, Milano, 2001.

<sup>42</sup> Per una rassegna della legislazione regionale in tema di sistemi museali, S. LA PORTA, *I sistemi museali nella legislazione regionale*, in AA. VV., *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, a cura di L. Degrassi, Giuffrè, Milano, 2008, p. 239 ss.

<sup>43</sup> V. art. 102, commi 4 e 5; art. 112, comma 9; art. 118, comma 2; art. 119, commi 1 e 2; art. 121.

<sup>44</sup> Cfr. G. SEVERINI, *Art. 112*, in AA. VV., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2006, p. 731 ss.

<sup>45</sup> Sul fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, cfr. G. BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in AA. VV., *L'attuazione del titolo V della Costituzione. Atti del L Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 395-396.

<sup>46</sup> Sull'alternativa circa l'effettiva portata della sussidiarietà nel nostro ordinamento, tra la dimensione di criterio procedurale, inteso quale preferenza di un soggetto territoriale o funzionale ad altro soggetto territoriale o funzionale (su cui G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2002, p. 14), ovvero di principio sostanziale, con un contenuto normativo autonomo che non si esaurisce nelle singole disposizioni che lo traducono in regole specifiche (su cui P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in AA. VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di A.A. Cervati, S. Panunzio, P. Ridola, Giappichelli, Torino, 2001, p. 198 ss.), si veda diffusamente A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali)*, in AA. VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 1103 ss.



collaborazione con le amministrazioni, senza mediazioni politiche, secondo un processo di efficacia adattiva<sup>47</sup>.

Da tale ultimo punto di vista, si può ravvisare nelle recenti leggi di riforma un valore aggiunto, consistente nel traguardo culturale conseguito. Il graduale, espresso riconoscimento del principio di sussidiarietà non vale solo in sé, bensì anche per quanto rappresenta, sancendo la valenza costituzionale di ragioni prima inutilmente invocate a sostegno di un'effettiva affermazione dell'art. 2 della Costituzione<sup>48</sup>.

Del resto, si riconosce una "radice" culturale del principio di sussidiarietà<sup>49</sup> in una linea qualificabile proprio come "cattolica", enunciata – raccogliendo il consolidato di una lunga elaborazione dottrinale – nelle Encicliche *Rerum Novarum* del 1891 e *Quadragesimo anno* del 1931<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Si vedano N. **POLITO**, *Art. 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul "favoriscono"*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006, secondo la lezione di D.C. **NORTH**, tr. it. a cura di W. Santagata, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 121; G. **ARENA**, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 59 ss.; **ID.**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, I, p. 179 ss.; A. **POGGI**, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica*, cit., in particolare p. 1123 ss.; A. **D'ATENA**, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 29.

<sup>48</sup> Cfr. V. **TONDI DELLA MURA**, *Le ragioni di un percorso innovativo delle Pubbliche Amministrazioni nel settore degli enti non profit*, in **AA. VV.**, *Pubblica Amministrazione ed enti non profit. Percorsi innovativi nel Salento*, a cura di V. Tondi della Mura, D. Cosmo, G. Fiorentini, Pensa Multimedia, Lecce, 2007, p. 14.

<sup>49</sup> Le radici culturali dell'idea di sussidiarietà danno conto di un lungo percorso, che conduce ad un suo crescente rilievo nell'organizzazione dei pubblici poteri: cfr. S. **STAIANO**, *Sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2006. L'altra radice culturale del principio è riconosciuta in una linea qualificabile in modo ellittico come "liberale", non coincidente, e comunque non risolta del tutto, nell'ideologia a fondamento dello Stato liberale classico come prodotto storico, ma in qualche misura rispetto ad essa eccedente e precedente. Sul punto, con riferimento alle radici lockiane del pensiero liberale, A. **RINELLA**, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modelli d'analisi*, in **AA. VV.**, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999, p. 21.

<sup>50</sup> Cfr. V. **TONDI DELLA MURA**, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in **AA. VV.**, *Costituzione e realtà attuale. 1948-1988*, a cura di L. Lippolis, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 288-289. L'affermazione del principio si è poi consolidata nel magistero della Chiesa. La Lettera Enciclica *Deus caritas est*, data da Benedetto XVI il 25 dicembre 2005, non solo conferma il principio di sussidiarietà ("... Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e



## 5 - Volontariato culturale e *micro-sussidiarietà*.

Come ha rilevato la Corte costituzionale, più che un materia formata dalla confluenza di segmenti o di profili riconducibili a più settori di attività, il volontariato costituisce

“un modo di essere della persona nell’ambito dei rapporti sociali (...). In quanto tale, esso sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all’interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle Regioni o delle Province autonome (o degli enti locali)”<sup>51</sup>.

Eppure, il volontariato culturale italiano ha prestato la propria attività in una dimensione assai differente da quella del volontariato nel campo sociale. Osservando il fenomeno, ciò che emergeva era un profilo elitario, radicale al punto da risultare anacronistico, perciò spesso lontano dalla quotidianità di chi si occupa del patrimonio culturale per mestiere e con molte difficoltà, nella consapevolezza che la propria missione è per definizione un compromesso: quello di conciliare le esigenze della conservazione e della fruizione ed entrambe con quelle della vita, nel suo continuo divenire.

Questa la situazione fino agli inizi del XXI secolo. Dopodiché, interrompendo la sequenza di congetture e malintesi, per la prima volta è stato diffuso qualche dato scientifico attendibile a proposito del reale impatto del volontariato culturale sui cinquemila musei italiani, scoprendo come d’incanto che tale fenomeno è più complesso di quanto si supponesse. Un’indagine del 2006 sui musei piemontesi condotta dalla Fondazione Fitzcaraldo ha rivelato che circa la metà dei musei di quella regione risultava gestita esclusivamente da personale volontario. Poi sono pervenute le indagini di qualche altra regione, che hanno trasformato quel

---

vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto”: par. 28, lett. b), ma individua un filo conduttore unitario nella dottrina sociale della Chiesa, che prende le mosse dal Vescovo Ketteler di Magonza (ispiratore dell’Enciclica *Rerum Novarum*, confermata, per la parte riferita alla sussidiarietà orizzontale, con la *Quadragesimo anno*) e si ravviva nella *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, nella *Popularum progressio* e nella Lettera apostolica *Octagesima adveniens* di Paolo VI, nella “trilogia di Encicliche sociali” *Laborem exercens*, *Sollicitudo rei socialis* e *Centesimus annus* di Giovanni Paolo II.

<sup>51</sup> C. cost., n. 75 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 415, p. 2 in diritto. Al riguardo, si veda V. TONDI DELLA MURA, *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, in *Non profit*, 1995, p. 571 ss.



dato in una tendenza nazionale. Infine, l'indagine ISTAT del 2008 – per quanto limitatamente ai musei di interesse locale e con significative differenze da regione a regione – ha reso noto il fatto che circa la metà del personale attivo nei musei di interesse locale è volontario.

È come se ci si fosse accorti d'improvviso che nei musei italiani la sussidiarietà orizzontale era già una realtà e che l'idea di gestione partecipata del patrimonio culturale era una prassi consolidata.

Resta da capire con quali mansioni e con quali risultati operi questo esercito di volontari.

Sotto questo profilo, il primo dato è che il volontariato incide fino ad assumere ruoli di responsabilità prevalentemente nei musei piccoli – quelli che appartengono alla categoria della demo-etno-antropologia, con qualche incursione nella storia –, mentre in quelli di dimensioni più consistenti l'impiego dei volontari segue gli schemi più consueti che potremmo definire, senza alcuna accezione negativa, degli "amici" del museo.

In altre parole, nella gestione (spontaneistica e un poco anarchica) del patrimonio culturale nazionale, la manodopera (intellettuale e non solo) a costo zero incide poco o nulla nei grandi istituti e viceversa ha nelle sue mani, in via quasi esclusiva, le sorti di quel pulviscolo museale che è cresciuto esponenzialmente dal secondo dopoguerra ad oggi<sup>52</sup>. È soltanto il volontariato a rendere sostenibile il peso della gestione di questo secondo settore museale, pur così significativo dal punto di vista fenomenologico e culturale.

Proprio la sostenibilità del sistema è diventata la questione centrale e al suo interno la variante "volontariato" non può essere considerata trascurabile, ma è necessario un salto di qualità che razionalizzi questa risorsa, che la metta al centro di un ragionamento complessivo.

Fatta chiarezza, si porrà l'esigenza di elaborare politiche del volontariato culturale all'altezza del patrimonio, in una logica non di mecenatismo diffuso, ma di partecipazione alla gestione e di responsabilità allargata nei confronti delle generazioni presenti e future, da divulgare fin dall'età scolare<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> L. BALDIN, *Musei, volontariato e sussidiarietà orizzontale*, in *Museo in-forma. Rivista Quadrimestrale della Provincia di Ravenna. Notiziario del sistema museale provinciale*, anno XVI, n. 44/luglio 2012, p. 13.

<sup>53</sup> Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Vecchie tendenze e nuovi orientamenti legislativi e costituzionali in tema di enti non profit*, in *Non profit*, 1997, pp. 292-293; F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, p. 247 ss. Ampiamente, sulle forme di tutela costituzionale in positivo



In questo senso, la crescita di interesse da parte delle istituzioni ecclesiastiche, anche con l'ausilio di organizzazioni quali l'AMEI, e l'azione dell'Ufficio nazionale per i beni culturali e l'arte sacra potranno determinare programmi di intervento finalizzati ad una maggiore razionalizzazione delle risorse e ad un aumento della professionalità dell'organizzazione museale ecclesiastica diffusa sul territorio.

Per tale via, l'apporto dei singoli e delle piccole realtà di volontariato, promosso e favorito, potrebbe inverare nell'ambito museale una prospettiva di *micro-sussidiarietà* tutta ancora da sperimentare.

Senza queste attenzioni, il rischio è che la sussidiarietà orizzontale resti assoggettata a un destino di marginalità, abbandonata alla vita difficile delle soluzioni che toccano ambiti limitati dell'ordinamento.

#### Abstract

##### **The admission of ecclesiastic museums in cultural heritage: some reflection in constitutional law perspective**

Since museum reached its public function, as the people museum, management problems have emerged for the difficult compatibility between works of art and mass visits, for the lack of resources, for the relative difficulties of conservation and preservation, for the typical characteristics of museums, that are structured as private building and not to be opened to a various public.

So we have to outline appropriate and productive management forms, to state coordinating techniques with other cultural or not cultural institution, to solve interpretation problems that stress the current management. On the other hand it is important to improve the quality of personnel and to increase the appropriate service structures to make an analysis of users needs and to simplify, with *marketing* and communication methods and instruments too, the access of collectivity to museums.

With these perspectives, individual contribution and the help of little voluntary associations, which are promoted and supported, can give in the field of museums a *micro-subsidiarity* perspective, that can be even tested.

---

dell'associazionismo, con interventi legislativi di promozione e con disposizioni di favore e di sostegno, si veda **G. GEMMA**, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 246 ss.