



**Beatrice Serra**

(associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Roma  
"la Sapienza", Facoltà di Giurisprudenza)

**La protección de los bienes culturales de la Iglesia católica:  
la experiencia italiana \***

**SUMARIO:** 1. El concepto de bien cultural de interés religioso en el ordenamiento italiano y el peculiar relieve cuantitativo y cualitativo de los bienes culturales de interés religioso referibles a la Iglesia católica - 2. El recorrido, paralelo y autónomo, del Estado y de la Iglesia hacia una disciplina concordada de los bienes culturales de interés religioso - 3. El art. 12 del Acuerdo de Villa Madama: el principio de cooperación entre el Estado y la Iglesia en su respectivo ordenamiento para la tutela del patrimonio histórico y artístico - 4. La armonización de la aplicación de la ley italiana en materia de bienes culturales con las exigencias de carácter religioso: el interés nacional - 5. (*continuación*) Los acuerdos a nivel regional - 6. Breves consideraciones conclusivas.

**1 - El concepto de bien cultural de interés religioso en el ordenamiento italiano y el peculiar relieve cuantitativo y cualitativo de los bienes culturales de interés religioso referibles a la Iglesia católica**

El concepto de bien cultural de interés religioso en el ordenamiento italiano y el peculiar relieve cuantitativo y cualitativo de los bienes culturales de interés religioso referibles a la Iglesia católica.

Es conocido que gran parte del patrimonio cultural mundial se encuentra en Italia. Baste pensar, al respecto, que Italia es el país que cuenta con el mayor número de sitios calificados de interés cultural y ambiental por la Unesco: 51, de los que 47 son culturales y 4 ambientales<sup>1</sup>.

Pues bien, gran parte de este patrimonio cultural está constituido por lo que el legislador italiano define como *bienes culturales de interés religioso*.

---

\* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, rivisto e corredato di note, della relazione tenuta al Convegno internazionale *Patrimonio histórico-artístico de la Iglesia católica: régimen jurídico de su gestión y tutela* svolto presso l'Università Complutense (Madrid, 29 marzo 2017), ed è destinato alla pubblicazione nei relativi Atti.

<sup>1</sup> Para este dato específico, vid.: <http://whc.unesco.org/en/list>.

Sobre la entidad cuantitativa del patrimonio cultural mundial presente en Italia, cfr. también S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, Cemento, La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010, p. 83.



Con esta fórmula - acuñada con ocasión de la revisión del Concordato Lateranense de 1929<sup>2</sup> - se hace referencia a todos aquellos bienes, muebles e inmuebles, que presentan una doble característica: a) relevancia histórica, artística, arqueológica, archivística, bibliográfica, y b) connotación religiosa.

Sentado esto, es preciso recordar que en Italia gran parte de los bienes culturales de interés religioso se pueden reconducir a la Iglesia católica<sup>3</sup>.

Quedan comprendidos, en efecto, en el amplio *genus* de los bienes culturales de matriz católica tanto los bienes que pertenecen a la Iglesia a través de sus entidades - los así llamados *bienes eclesiásticos*, determinados sobre la base del criterio subjetivo de pertenencia *ex art. 831 § 1* del Código civil<sup>4</sup>; como los bienes que son utilizados para fines de culto católico, sean quienes sean sus propietarios; o los bienes considerados expresión del sentimiento religioso o de la tradición cultural religiosa de la comunidad nacional o local<sup>5</sup>.

A pesar de este dato cuantitativo, sin embargo, el tema y el problema de la tutela del patrimonio histórico-artístico de la Iglesia católica emerge con decisión, en Italia, solo a partir de mediados del siglo pasado, en concomitancia con dos acontecimientos conexos entre sí: el definirse del

---

<sup>2</sup> Sobre la elaboración de la expresión "Bienes culturales de interés religioso" (*beni culturali d'interesse religioso*) en los diversos esquemas preparatorios de las negociaciones italo-vaticanas para la revisión del Concordato de 1929, véase L. SCALERA, *Beni culturali e nuovo concordato*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 19-29; A. TALAMANCA, *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale*, en *Diritto ecclesiastico*, 1, 1995 pp. 26-36; A. MORONI, *Il patrimonio artistico della Chiesa*, en R. Coppola (ed.), *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 217-227.

<sup>3</sup> A título indicativo sobre la entidad, en continuo crecimiento, del patrimonio cultural referible a la Iglesia católica en Italia, véase *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa. Documenti ufficiali della Pontificia Commissione per i beni Culturali della Chiesa*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2002, pp. 465- 476.

<sup>4</sup> Sobre este punto cfr. por todos A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, en *Il Codice Civile Commentato*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>5</sup> Significativa al respecto: Cass. pen., sez. III, 23 marzo 2012, n. 11412 (en [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)).

Este fallo establece que un complejo parroquial creado por la comunidad cristiana que vive y trabaja en él, independientemente de su uso para el ejercicio del culto, tiene un valor monumental, entrando, por lo tanto, el sistema de protección proporcionado para los bienes culturales, porque representa la historia y la identidad de la comunidad.

Sobre los bienes culturales que expresan el sentimiento religioso de una colectividad, en la doctrina véase A. PAOLUCCI, *Interessi culturali e valenza religiosa: problemi di applicazione della normativa vigente*, en G. Feliciani (ed.), *Beni culturali di interesse religioso*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 203-213.



concepto de bienes culturales como categoría unitaria de bienes merecedores de particular protección y la institución, en 1974, del Ministerio para los bienes culturales y ambientales<sup>6</sup>.

Paralelamente, también la Iglesia católica - si bien nunca ha descuidado la tutela de su patrimonio histórico artístico, sobre todo en Italia<sup>7</sup> -, dedica especial atención a esta materia solo a partir del Concilio Vaticano II<sup>8</sup>.

Actualmente es evidente, para el Estado italiano y para la Iglesia, tanto la importancia del tema objeto de la disciplina específica dentro de las jurisdicciones respectivas<sup>9</sup>, como el hecho de que la protección de los bienes culturales de interés religioso es una cuestión de *interés común*.

Sin duda, de hecho, la disciplina de los bienes culturales de la Iglesia Católica cae precisamente en el orden del Estado en lo que respecta al régimen de su protección, uso y promoción. Al mismo tiempo, sin embargo, la connotación religiosa de tales bienes - que afecta al ejercicio de la libertad religiosa individual, colectiva e institucional -, justifica, incluso en la perspectiva del Estado, una competencia confesional.

De ahí la configuración del patrimonio cultural de interés religioso como materia interordinamental, objeto de la necesaria colaboración entre las autoridades estatales y las autoridades confesionales.

---

<sup>6</sup> Véase sobre este punto **S. CASSESE**, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, en **ID.**, *L'Amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 153-183.

<sup>7</sup> En efecto, mientras que la doctrina atribuye a los Estados Pontificios las primeras medidas orgánicas dirigidas a la protección de monumentos y objetos de valor artístico (cfr. por todos **P. GROSSI**, *Appunti per un corso sulla tutela giuridica dei beni culturali*, La Sapienza, Roma, 2008, pp. 134-144), por lo que se refiere a la realidad italiana después de la promulgación del *Codex* de 1917, fueron emanados actos pontificios destinados a la protección del patrimonio de la Iglesia dispersos a lo largo de la península. Entre los más significativos, la circular de la Secretaría de Estado, de 1 de septiembre de 1924, a los obispos italianos con la cual a la vez que se constituía la Pontificia Comisión Central para el Arte Sacro, se establecía la formación de comisiones locales para la tutela de los bienes de valor artístico. Véase al respecto **L. MUSSELLI**, *Beni culturali nel diritto canonico*, en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Utet, Torino, 1987, p. 227.

<sup>8</sup> Sobre el concepto de cultura y de bienes culturales en el magisterio del Concilio Vaticano II cfr. Const. past. *Gaudium et Spes*, pars II, cap. II, y, especialmente, la Const. *Sacrosanctum Concilium*, cap. VII, que evidencia la necesidad de tutelar tales bienes incluso a través de su eficaz vigilancia por parte de los obispos.

Para las consecuencias jurídicas de tal magisterio, véase **G. CAPRILE**, *Per la tutela del patrimonio storico-artistico*, en *La Civiltà Cattolica*, 2909, 1971, pp. 399-402.

<sup>9</sup> Para una completa reconstrucción de la disciplina canónica y estatal sobre esta materia, véase por todos **E. CAMASSA**, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità degli ordinamenti giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, especialmente pp. 15-168.



## 2 - El recorrido, paralelo y autónomo, del Estado y de la Iglesia hacia una disciplina concordada de los bienes culturales de interés religioso

Sin embargo, y significativamente, la definición de los bienes culturales de valor religioso como materia de interés común - con el consiguiente reconocimiento de la necesidad de una coordinación entre el Estado y la Iglesia -, ha llegado sólo al final de un recorrido gradual, que se ha realizado, de modo autónomo y paralelo, en el ordenamiento estatal y en el canónico.

Un recorrido que merece atención, ya que, más allá del tema específico de los bienes culturales, sus fases y sus éxitos expresan e implican una visión específica de las relaciones entre la dimensión temporal y la espiritual.

Con referencia al ordenamiento canónico, hasta la mitad del siglo pasado, la dirección consolidada de la política legislativa era la de reivindicar una completa libertad de iniciativa y de disposición de la Iglesia sobre su patrimonio histórico artístico.

La *ratio* de fondo era la propia de una lógica defensiva, que excluía la consideración de la gestión de los bienes culturales como actividad que se desarrolla en común con el Estado, en la óptica de una extrañeza recíproca entre la dimensión temporal y la espiritual.

Esta orientación de política legislativa cambia, de modo evidente, con las normas para la tutela y conservación del patrimonio histórico artístico de la Iglesia en Italia, aprobadas por la Conferencia Episcopal italiana en 1974<sup>10</sup>.

Este *corpus* normativo - incluso expresando la recíproca autonomía entre los órdenes canónico y civil -, se movía entre dos presupuestos: el reconocimiento que el valor de los bienes culturales de matriz católica tiene para *toda* la comunidad nacional, y el consiguiente reconocimiento de un *interés* del Estado en la tutela de estos bienes.

De aquí se deriva el empeño de la Conferencia Episcopal - sancionado en el documento - de promover una mayor colaboración con las autoridades civiles y la definición del deber del clero de respetar las normas estatales, trabajando en sintonía con los órganos competentes de la República<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, *Tutela e conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia*, 14 giugno 1974, en *Enchiridion C.E.I.*, vol. II, pp. 1319-1350.

<sup>11</sup> Sobre este punto véase en la doctrina **R. ASTORRI**, *I beni culturali di interesse religioso in Italia: tra legislazione canonica e intese con le Regioni*, en *Panorami*, 6, 1994, pp. 43-53.



Significativamente, una actitud de apertura hacia la Iglesia Católica madura, en el mismo período, también por parte estatal.

Las autoridades italianas, en efecto, han experimentado ya la objetiva dificultad de garantizar una eficaz tutela, conservación y disfrute de los bienes culturales propiedad de la Iglesia sobre la base de una disciplina rigurosamente unilateral y sin una relación de cooperación con las autoridades confesionales.

De hecho, los Pactos Lateranenses estipulados entre el Estado italiano y la Iglesia Católica en 1929 contenían sólo dos referencias a los bienes culturales: el art. 18 del Tratado-que tiene por objeto un régimen jurídico especial de los bienes culturales existentes en el Estado del Vaticano; y el art. 33 del Concordato que reservaba a la Santa Sede la titularidad de las catatumbas existentes en Italia<sup>12</sup>.

Y esto por la expresa voluntad del Estado italiano que había pedido excluir la materia del texto final<sup>13</sup>, originariamente prevista en el esquema preparatorio del texto del Concordato.

En consecuencia, a mitad del siglo pasado el régimen del patrimonio histórico artístico propiedad de la Iglesia católica estaba regulado, fundamentalmente, por la ley núm. 1089 de 1939 - llamada ley Bottai -, titulada "*Tutela de las cosas de interés histórico artístico*".

Tal ley, incluso previendo una norma, el art. 8, que por primera vez en el ordenamiento italiano tomaba en consideración los bienes eclesiásticos, sometía sustancialmente tales bienes a la disciplina común, que imponía a los propietarios fuertes limitaciones en su utilización y comercialización<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sobre esta llamada a los bienes culturales de interés religioso en los Pactos Lateranenses, véase **L. MAFFEO**, *Natura e limiti della ingerenza statale nella gestione del patrimonio storico e artistico della Chiesa*, en *Diritto Ecclesiastico*, I, 1959, pp. 95-105; **P. BELLINI**, *Il patrimonio artistico ecclesiastico italiano fra Concordato e intesa d'attuazione*, en *Giurisprudenza. Italiana*, 4, 1992, cc. 486-496.

<sup>13</sup> Cfr. al respecto **F. PACELLI**, *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendici di documenti*, Libreria editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1959, p. 168.

<sup>14</sup> Sobre la implantación ampliamente garantista de la ley Bottai, que tenía por objeto la conservación y disfrute de los bienes culturales más que su valoración, ampliando la hipótesis de aplicación del régimen vinculante de los bienes privados, cfr. en particular **C. CARCERERI DE' PRATI**, **C.M. VALSECCHI**, *Tutelare il patrimonio culturale in Italia. Uno sguardo storico*, en *Rivista Giuridica Urbanistica*, 4 (2009), pp. 504- 578; **B. ZANARDI**, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 61, 2001, pp. 431-472.

Sobre el tema de la circulación y comerciabilidad del patrimonio histórico-artístico italiano cfr. también **A. FUCCILLO**, *La circolazione dei beni culturali d'interesse religioso*, en *Diritto Ecclesiastico*, 104, 1993, pp. 603-649.



En particular - mientras correspondía sólo a la autoridad estatal establecer si un bien eclesiástico tenía valor cultural -, a tal calificación seguía el *derecho* del Estado de intervenir unilateralmente y directamente para tutelar el bien y el *deber* de la autoridad confesional de solicitar la autorización ministerial para cualquier acto de gestión o de utilización distinta del bien.

Sólo en una hipótesis la ley Bottai admitía un límite al poder unilateral de tutela del Estado y, consiguientemente, la necesidad de un acuerdo con la autoridad religiosa: cuando la intervención estatal podía obstaculizar el ejercicio del culto incidiendo sobre bienes destinados a tal ejercicio<sup>15</sup>.

Se trataba de una normativa que - considerando incluso la dificultad de interpretar de modo unívoco las "exigencias de culto" que imponían una colaboración entre la autoridad estatal y la eclesiástica<sup>16</sup> -, valoraba inadecuadamente los intereses efectivamente en juego, generando situaciones de tensión entre los dos ordenamientos y dificultades en la actuación práctica.

Incluso porque la colaboración referida a las exigencias de culto, a las que se limitaba el art. 8 de la ley Bottai, se reveló ineficaz - con ocasión de la revisión del Concordato de 1929, desde la primera fase de las negociaciones, después concluida con la estipulación del Acuerdo de 1984 - la materia de los bienes culturales de interés religioso fue incluida entre las sometidas a regulación pacticia<sup>17</sup>.

Sin embargo, este transcurso aparentemente definido hacia una disciplina concordada de los bienes culturales de interés religioso encontró diversas oposiciones.

Desde la perspectiva estatal, un serio obstáculo podía presentarse por el art. 9.2 de la Constitución, a tenor del cual "la República tutela el paisaje y el patrimonio histórico artístico de la nación".

---

<sup>15</sup> Sobre este aspecto de la ley Bottai véase de manera firme, Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 1950, n. 73, en *Rivista amministrativa* 100, 1950, p. 652, así como en la doctrina F. FINOCCHIARO, *Il regime del patrimonio storico e artistico degli enti ecclesiastici nel diritto dello Stato*, en *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, II, Colombo, Roma, 1967, pp. 638-653.

<sup>16</sup> Para un intento de reconstruir qué se entiende por exigencias de culto, véase T. MAURO, *La gestione dei beni ecclesiastici di interesse culturale*, en *Beni culturali e interessi religiosi*, Jovene, Napoli, 1983, p. 85.

<sup>17</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *La revisione del concordato. Un accordo di libertà*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1986, pp. 99-275.



La norma - que en la intención de los constituyentes tenía como fin sobre todo la salvaguarda de las competencias culturales del Estado respecto a las Regiones<sup>18</sup> -, sanciona, inequívocamente, el principio fundamental en materia de tutela de todos los bienes de interés histórico artístico presentes en el territorio nacional, prescindiendo de quien sea el propietario<sup>19</sup>.

Frente a este principio, la definición de los bienes culturales de interés religioso como *res mixta* podía, por tanto, parecer - y parecía a parte de la doctrina<sup>20</sup> - una elección de dudosa legitimidad constitucional y contraria, también, a la naturaleza laica del Estado, porque podía conducir a una sobrevaloración de la matriz religiosa de los bienes en detrimento de su valor cultural objetivo.

Igualmente, se observó, desde diversas partes, que la introducción en el nuevo Acuerdo de una materia no regulada por los Pactos de 1929 era una flagrante contradicción con el objetivo, perseguido por la representación italiana en el curso de las negociaciones, de reconquistar ámbitos de exclusiva competencia estatal<sup>21</sup>.

Por parte de la Santa Sede, en cambio, la definición de una competencia mixta en materia de tutela y valoración de los bienes culturales de propiedad eclesiástica, suscitó el temor a que de ella pudiera derivar una injerencia del gobierno italiano en la gestión y disfrute de los archivos y de los bienes culturales de la Iglesia. De ahí la petición de la representación vaticana de eliminar del texto en formación del nuevo acuerdo el art. 12 que, como estaba formulado, preveía una definición exclusivamente bilateral de la disciplina para la salvaguarda del patrimonio histórico artístico de carácter sacro<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. sobre este punto **M. CANTUCCI**, *Patrimonio storico, archeologico e artistico*, en *Novissimo digesto italiano*, XII, Utet, Torino, 1967, pp. 676-686.

<sup>19</sup> Sobre el art. 9 de la Const. véase por todos **F. MERUSI**, in *Commentario della Costituzione artt. 1-12, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1977, pp. 434-460.

<sup>20</sup> En este sentido, véase, por todos, **P. BELLINI**, *Come nasce una "res mixta": la tutela del patrimonio artistico nelle bozze del nuovo concordato*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 270, quien evidenciaba el riesgo de ampliar la tutela reforzada garantizada a las materias concordatarias por el art. 7 de la Const. también a los bienes culturales de interés religioso.

<sup>21</sup> Para una visión de conjunto sobre estas orientaciones doctrinales, véase **N. COLAIANNI**, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 21 del 2012, pp. 1-6.

<sup>22</sup> Véase sobre este punto **P. BELLINI**, *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo concordato*, en *Il diritto ecclesiastico* 45, 1984, pp. 265-275.



### 3 - El art. 12 del Acuerdo de Villa Madama: el principio de colaboración entre el Estado y la Iglesia en el respectivo ordenamiento para la tutela del patrimonio histórico y artístico

Frente a las antedichas resistencias - de naturaleza política y jurídica - a una definición pacticia de los bienes culturales religiosos, y a pesar de tales resistencias, el texto definitivo del Acuerdo de 1984 (ley n. 121 de 1985) regula la materia en el art. 12. Artículo que es hoy el centro de la tutela del patrimonio histórico artístico de la Iglesia Católica en Italia.

Y esto, a decir verdad, en virtud de una redacción distinta de la norma a cuanto había sido previsto en los esquemas preparatorios.

En particular, con el texto vigente del art. 12 se ha abandonado el propósito originario de una regulación orgánica pacticia de la materia por obra de una Comisión paritaria italo-vaticana. La actuación de tal propósito, en efecto, habría significado la posibilidad de regular los bienes culturales de interés religioso por vía uniltareal, con el riesgo, por otra parte, de determinar un vacío normativo en espera de las normas concordadas<sup>23</sup>.

Con respecto a estas hipótesis iniciales, el art. 12 se mueve en un horizonte conceptual totalmente distinto.

La norma se abre o comienza con una llamada a la *colaboración* entre la República italiana y la Santa Sede para la tutela del patrimonio histórico artístico, precisando que tal colaboración se desarrolla en los *respectivos ordenamientos*.

Prosigue, pues, previendo que, con objeto de armonizar la *aplicación de la ley italiana* con las exigencias del carácter religioso, los órganos competentes de las dos partes concertarán *oportunas disposiciones* para la salvaguarda, la valoración y el disfrute de los bienes culturales de interés religioso, pertenecientes a los entes e instituciones eclesíásticas<sup>24</sup>.

Por último la norma especifica la necesidad de firmar convenios entre el Estado y la Iglesia para la conservación y consulta de los archivos de interés histórico y de las bibliotecas de los mismos entes e instituciones.

---

<sup>23</sup> Sobre este riesgo, véase en particular C. CARDIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa Cattolica*, en *Beni culturali di interesse religioso*, cit., pp. 55-56.

<sup>24</sup> Sobre el concepto de entes e instituciones eclesíásticas que restringe el campo de operatividad a la previsión concordataria, véase A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Giuffrè, Milano, 1989, p. 400; G. DALLA TORRE, *La disciplina concordataria del patrimonio ecclesiastico*, en *I beni temporali della Chiesa in Italia*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1986, p. 55.



En *suincipit*, - constituido por los tres párrafos del número uno<sup>25</sup> -, por tanto, el art. 12 del Acuerdo de 1984:

a) afirma el principio de colaboración, ya sancionado como clave de lectura de las relaciones Estado/Iglesia en el art. 1 del Acuerdo<sup>26</sup>;

b) identifica también suobjeto, revelando un específico desarrollo de la colaboración misma;

c) reenvía para la concreta tutela y disfrute de los bienes culturales de interés religioso, a sucesivas disposiciones de actuación de la ley italiana que las partes deben acordar entre si.

Se instaura así un mecanismo de producción legislativa que se desarrolla a dos niveles. En el primer nivel se colocan las normas estipuladas entre el Estado y los entes de la Iglesia católica; en el segundo nivel, otra serie de actos que - a petición del primer nivel - deben regular aspectos particulares<sup>27</sup>.

El significado del reenvío a esta normativa de segundo nivel es el empeño asumido por las dos partes. Que será precisado seguidamente.

Se trata, ciertamente, de un empeño no estricto ni excluyente de la posibilidad para el Estado de regular autónomamente y unilateralmente los bienes de interés religioso, como ha sucedido por lo demás en el período transcurrido entre la entrada en vigor del Acuerdo de 1984 y las primeras disposiciones acordadas en esta materia con las autoridades católicas<sup>28</sup>.

El art. 12, pues, no vincula a una división de competencias entre el Estado y la Iglesia, ni se traduce en la elaboración de una disciplina pacticia distinta de la ordinaria, ni lesiona la soberanía estatal en materia de tutela de bienes de interés histórico artístico presentes en el territorio nacional, sancionada en el art. 9 de la Constitución<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> En el n. 2, por el contrario, el art. 12 retoma, en dos apartados, el contenido del art. 33 del Concordato de 1929, conservando en favor de la Santa Sede la disponibilidad de las catacumbas -ahora solo cristianas- existentes en el suelo de Roma, y en las demás partes del territorio italiano, y de las sagradas reliquias.

<sup>26</sup> Sobre el nexo entre los arts. 1 y 12 del Acuerdo de 1984, véase **A. NICORA**, *Bilancio di una ricerca*, en *Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 297.

<sup>27</sup> Sobre la temática de la así llamada "deslegificación" (delegificazione), cfr. **N. COLAIANNI**, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, en *Foro italiano*, V, 1987, c. 297.

<sup>28</sup> Sobre el margen de discrecionalidad que el art. 12 deja a las partes para acordar las disposiciones con objeto de armonizar la aplicación de la ley italiana con las exigencias de carácter religioso, cfr. **G. PASTORI**, *L'art. 12 del nuovo Concordato: interpretazione e prospettive di attuazione*, en *Jus*, 36, 1989, p. 84.

<sup>29</sup> Sobre la compatibilidad, que debe contruirse incluso en via interpretativa, entre el art. 12 del Acuerdo de 1984 y los arts. 9 y 117 de la Const., que atribuyen al Estado la competencia legislativa en la materia de los bienes culturales, cfr. lúcidamente **N.**



Más bien la norma parte del presupuesto de que sobre los bienes culturales coexisten una pluralidad de intereses, entre los cuales está el religioso que es, a menudo, el origen de la existencia del bien mismo. De ahí, el reconocimiento de la Iglesia Católica como legítimo interlocutor del Estado y copartícipe de la gestión en esta materia<sup>30</sup>.

#### 4 - La armonización de la aplicación de la ley italiana en materia de bienes culturales con las exigencias de carácter religioso: el interés nacional

La discrecionalidad correspondiente a las Partes acerca de la colaboración y el hecho de que las normas concordadas previstas en el art. 12 del Acuerdo permanecen como normas integrantes de la legislación italiana, no implica la inutilidad de tales normas ni impone a los órganos competentes para estipular acuerdos limitarlos a regular aspectos secundarios o de mero procedimiento en las acciones de tutela dictadas en otro lugar<sup>31</sup>.

Más bien, son precisamente las disposiciones de segundo nivel las que, por la historia de su elaboración y por su contenido, ayudan a comprender como el principio de colaboración entre el Estado y la Iglesia en los respectivos órdenes ha sido concebido y puesto en práctica también en materia de bienes culturales.

Al respecto es particularmente significativo que el primer Convenio general entre el Ministro para los bienes culturales y ambientales y el

---

**COLAIANNI**, *La tutela dei beni culturali tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, cit., p. 3.

En cuanto al debate sobre la capacidad del art. 12 del Acuerdo de configurar la materia de los bienes culturales de interés religioso como *res mixta* véase, a título meramente indicativo, las variadas posiciones de **A. ROCCELLA**, *I beni culturali ecclesiastici*, en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 199-232; **A. GOMEZ DE AYALA**, *Beni culturali di interesse religioso: rapporti tra la tutela dello Stato e la tutela dell'autorità ecclesiastica*, en G. Cofrancesco (ed.), *I beni culturali tra interessi pubblici e privati*, Istituto Poligrafico dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 1996, pp. 118-120; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 12ª ed., Zanichelli, Bologna, 2015, pp. 392-393; **L. GUERZONI**, *Gli accordi del 1984 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del concordato "nuovo" alla realtà del nuovo Concordato*, en *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, vol. II, Mucchi, Modena, pp. 787-788.

<sup>30</sup> Para esta clave de lectura generalmente compartida cfr., por todos, **F. PETRONCELLI HÜBLER**, *Attuali prospettive di tutela dei beni culturali d'interesse religioso*, en *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, vol. III, cit., p. 1002.

<sup>31</sup> En el mismo sentido, véase **C. CARDIA**, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa Cattolica*, in *Beni culturali di interesse religioso*, cit., pp. 60-64; **G. GIOVETTI**, *Brevi osservazioni circa il nuovo statuto giuridico dei beni culturali*, en *Diritto ecclesiastico*, 3, 1999, p. 1008.



Presidente de la Conferencia Episcopal - en aplicación del núm. 2.1 del art. 12 - se haya estipulado en el año 1996, doce años después de la entrada en vigor del Acuerdo.

El eco de los debates evidenciados con ocasión de la revisión del Concordato de 1929 y, en particular, el temor de la creación de una nueva *res mixta*, reafioró, en efecto, en sede parlamentaria, en el momento de la discusión de los diversos esquemas de acuerdo, bloqueando durante largo tiempo la aprobación<sup>32</sup>.

La tensión que acompañó a la redacción del acuerdo, ejecutada en el ordenamiento italiano con el decreto del Presidente de la República (d. P. R.) n. 571 de 1996, se refleja también en su contenido<sup>33</sup>.

Se trata, ciertamente, de un texto breve, de ocho artículos, de carácter esencialmente procedimental que se limita a definir los sujetos competentes para acordar y a prever modalidades informales de intercambio de información.

El Convenio, por tanto, realizaba solo una parte del art. 12 del Acuerdo: aquella relativa a la concreción de los órganos competentes de las dos partes no estableciendo nada sobre *como* armonizar la aplicación de la ley italiana con las exigencias del carácter religioso.

Y esto con el evidente objetivo de no poner en discusión la competencia prioritaria del Estado sobre los bienes culturales, mientras la definición de los órganos competentes para acordar era simplemente conforme a la constitución jerárquica de la Iglesia y a la estructura de la administración italiana.

Dicho de otro modo, los elementos ofrecidos por el primer convenio general para realizar el principio de colaboración en materia de bienes culturales no eran suficientemente funcionales para alcanzar el objetivo concreto.

---

<sup>32</sup> La elaboración de las normas concertadas, iniciada ya en 1987 con la constitución de una Comisión Paritaria, será suspendida y se reemprenderá sólo en el año 1994, con la institución de una Comisión bilateral y cuyos trabajos se prolongarán durante dos años después del primer acuerdo. Para una reconstrucción del *iter* que ha precedido a la estipulación del convenio de 1996, cfr. **G. FELICIANI**, *I beni culturali ecclesiastici. Dall'Accordo di revisione del Concordato Lateranense alla recente Intesa*, en *Vita e Pensiero*, 7, 1997, p. 497.

<sup>33</sup> Para un examen analítico del texto del convenio, reenviamos a **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*, en *Quaderni di diritto ecclesiale*, 11, 1998, pp. 213-240; **A. ROCCELLA**, *I beni culturali di interesse religioso della Chiesa cattolica*, en *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 1093-1127.



Distinto, en cambio, es el resultado alcanzado cuatro años después, con el Convenio dedicado a la ejecución del núm. 3.1 del art. 12 del Acuerdo; esto es el Acuerdo dirigido a la tutela de una tipología específica de bienes culturales: los archivos y las bibliotecas.

Este convenio, ejecutado en el ordenamiento italiano con el d.P.R. n. 189 de 2000, está mucho más desarrollado que el precedente, y delinea no sólo procedimientos sino también instrumentos operativos concretos para una realización más incisiva del principio de colaboración<sup>34</sup>.

Las disposiciones no se limitan a indicar los sujetos competentes para la negociación sino que individualizan con precisión las intervenciones sobre los archivos y las bibliotecas que corresponden a la Iglesia católica y las que corresponden al Estado, así como aquellas que deben realizarse de común acuerdo. Igualmente son indicadas con claridad las modalidades de tales intervenciones y los objetivos perseguidos, que coinciden efectivamente con la macrofinalidad prevista en el convenio, de favorecer la consulta y la conservación de los archivos de interés histórico y de las bibliotecas de propiedad eclesiástica, sin lesionar la autonomía de la Iglesia ni la competencia de tutela propia del Estado.

Sobre la estela de esta exitosa normativa concordada, el nivel de colaboración entre el Estado italiano y la Iglesia católica se ha intensificado después con el acuerdo entre el Ministro de los bienes y de la actividad cultural y del turismo y el Presidente de la Conferencia Episcopal italiana de 26 de enero de 2005. Tal texto - ejecutado por d.P.R. n. 78 de 2005 tiene por objeto la tutela de los bienes culturales de interés religioso pertenecientes a entes e instituciones eclesiásticas -, ha sustituido al precedente Convenio general de 1996, contribuyendo así a delinear mejor las formas y las modalidades de llevar a la práctica el art. 12 del Acuerdo de 1984.

El convenio de 2005 hace propia la técnica normativa del convenio sobre bienes archivísticos y, al mismo tiempo, opera las actualizaciones y las integraciones que han permanecido necesarias al concurrir dos circunstancias internas en el ordenamiento italiano: la modificación en sentido federal del título V de la Constitución (ley n. 3 de 2001) y la entrada en vigor del Código de bienes culturales y paisajísticos (decreto lgs. n. 42 de 2004).

---

<sup>34</sup> Para un análisis detallado del texto del convenio, véase **G. SENIN ARTINA**, *Brevi annotazioni a proposito dell'Intesa sugli Archivi di interesse storico e sulle biblioteche appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*, en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, pp. 495-501.



Antes de atender al contenido del convenio de 2005 es oportuno por lo tanto considerar brevemente los resultados de esta modificación legislativa interna del sistema italiano sobre la tutela de los bienes culturales de interés religioso.

La reforma constitucional de noviembre de 2001 ha producido cambios profundos sobre los ordenamientos regionales y locales y ha incidido, directamente, también sobre la materia de los bienes culturales.

En su redacción originaria, el art. 117 de la Constitución atribuía a las regiones con estatuto ordinario una potestad concurrente en la materia específica de los museos y de las bibliotecas que debía ejercerse dentro de los límites establecidos por las leyes-marco estatales<sup>35</sup>. Con la reforma, *ex* art. 117.2 letra *s* de la Constitución, la tutela de los bienes culturales está comprendida entre las competencias legislativas estatales de carácter exclusivo, con objeto de garantizar un nivel uniforme sobre todo el territorio nacional; mientras que la valoración - entendida como actividad dirigida a promover el conocimiento del patrimonio cultural y a asegurar las mejores condiciones de utilización y disfrute público del patrimonio mismo -, es, en cambio, materia de potestad legislativa concurrente entre el Estado y las regiones. La *ratio* de fondo, por tanto, que permanece es la consideración del patrimonio histórico artístico como un *unicum* inescidible cuya tutela corresponde exclusivamente a la autoridad central<sup>36</sup>.

En cuanto al Código de los bienes culturales y paisajísticos, los bienes culturales de interés religioso - pertenecientes a entes e instituciones de la

---

<sup>35</sup> Para una reconstrucción puntal del art. 117 de la Const. en la versión originaria, véase por todos **S. BARTOLE**, *sub* Art. 117, en *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1977, pp. 102 -223.

<sup>36</sup> Esta lógica encuentra repuesta, pues, en una serie de pronunciamientos con los cuales la Corte constitucional -acentuando la exigencia de la conservación de los bienes a expensas de la fruición- ha ampliado la competencia legislativa estatal redimensionando así el papel de las Regiones. Véase al respecto **A.M. POGGI**, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali* (en *www.federalismi.it*, n. 8, 2003).

Sobre los resultados de la ley n. 3 de 2001 en materia de bienes culturales, véase también **C. BARBATI**, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2003, pp. 145-150; **E. BUSO**, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale*, en *Rivista giuridica urbanistica*, 1, 2006, pp. 471-512; **F. MERUSI**, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, en *Diritto Amministrativo*, 1, 2007, pp. 1-10; **D. NARDELLA**, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, en *Diritto Pubblico*, 2, 2002, pp. 671-707.



Iglesia católica o a otras confesiones - son considerados expresamente en el art. 9<sup>37</sup>.

Tal artículo además de consolidar la expresión de “bienes culturales de interés religioso” fijándola como una adquisición definitiva de la técnica legislativa, está impregnada de dos principios:

a) al Ministerio y, por sus competencias, a las Regiones, les correspondela obligación de proveer a las *exigencias de culto* conexas a la utilización de los bienes culturales de interés religioso de acuerdo a la respectiva autoridad confesional;

b) les corresponde también el ulterior empeño de observar cuanto está establecido en los convenios estipulados a tenor del art. 12 del Acuerdo de 1984 para la gestión de los bienes de propiedad de la Iglesia católica.

Considerada en su conjunto, por tanto, la disciplina sancionada en el Código de los bienes culturales y paisajísticos confirma el principio de colaboración como principal esquema operativo en materia de bienes culturales de interés religioso.

Particularmente significativa, en este sentido, es la explícita llamada de las disposiciones establecidas en los convenios a entenderse como una llamada abierta comprensiva no sólo de los acuerdos ya estipulados sino también de los acuerdos futuros. Todo ello es una demostración de la importancia reconocida a la normativa integradora concordada.

Bien mirado, además, la formulación del art. 9 del Código de los bienes culturales y paisajísticos, incluso confirmando el principio de colaboración, ofrece una interpretación restrictiva de tal principio.

Allí donde, en efecto, el art. 12 del Acuerdo establece la obligación de conciliar la aplicación de la ley italiana con las “exigencias del carácter religioso” conexas a los bienes culturales pertenecientes a entes y entidades eclesíásticas, el Código, con referencia al momento aplicativo de la legislación estatal, utiliza la expresión más restrictiva de “exigencias de culto”.

Lo cual significa, de por si, un retorno al esquema interpretativo de la ley Bottai de 1939, la enésima oscilación hacia una visión que reduce los márgenes de diálogo y cooperación entre el orden espiritual y el temporal.

---

<sup>37</sup> Para un análisis puntual de la norma, véase *ex multis* **G. PASTORI**, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2005, pp. 191-200; **A.G. CHIZZONITI**, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiasticistico*, en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2004, pp. 399-406; **R. TAMIOZZO**, *Beni culturali di interesse religioso (art. 9)*, en R. Tamiozzo (ed.), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 24 ss.



En efecto, trazas de esta oscilación, se encuentran también en el nuevo convenio general de 2005 estipulado para adecuar las disposiciones pacticias a las modificaciones recientemente examinadas del sistema italiano, elaborando la normativa marco necesaria para la definición de futuros acuerdos regionales entre las autoridades estatales y las confesionales<sup>38</sup>.

En verdad, con referencia específica a las modalidades de realización del principio de colaboración, el convenio del año 2005 prevé canales de concertación amplios y de diverso grado, idóneos en si mismos considerados para el establecimiento de relaciones entre el Estado y la Iglesia sobre la base de una mayor confianza, que permita una modalidad de relación no exclusivamente formal y procedimental<sup>39</sup>.

Así, siguiendo el esquema del paralelismo entre órganos centrales y periféricos del Estado italiano y órganos centrales y periféricos de la Iglesia católica, el acuerdo prevé que la cooperación se realice a tres niveles: central, entre el Ministerio para los bienes y la actividad cultural y el Presidente de la Conferencia Episcopal italiana; regional, entre los directores generales de las regiones y los presidentes de las conferencias episcopales regionales; y local, entre los superintendentes, competentes en el territorio, y los obispos diocesanos. Puesto que los Institutos religiosos poseen muchos bienes culturales, el convenio establece también que los institutos de vida consagrada, las sociedades de vida apostólica y sus estructuras concurren con los obispos diocesanos para la colaboración con los órganos estatales a nivel no inferior de la provincia<sup>40</sup>.

Frente a estos tres diferentes niveles de cooperación, dos datos deben, sin embargo, ser destacados.

---

<sup>38</sup> No se encuentra, en cambio, en el Preámbulo mención textual alguna de las exigencias de adecuación del Convenio a la reorganización por el Ministerio para los bienes culturales y la actividad cultural realizadamediante el decreto lgs.8 de enero de 2004 n. 3 y el decreto p.r. 8 de junio d 2004, n. 173. Sobre este punto véase **A. ROCCELLA**, *La nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali di interesse religioso*, en *www.aedon.mulino.it*, 1, 2006, pp. 2-5. En general sobre el convenio de 2005 cfr. **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 e innovazione*, en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2005, pp. 387-398.

<sup>39</sup> Para coconsideraciones análogas, véase **C. CARDIA**, *Lo spirito della nuova intesa sui beni culturali*, en *www.olir.it*, noviembre 2005, pp. 2-5.

<sup>40</sup> Sobre este aspecto de modo difuso **A. LOSANNO**, *La disciplina regionale e locale dei beni culturali di interesse religioso. La tutela partecipata e le varie forme di collaborazione*, en *Diritto e religioni*, 2, 2010, pp. 177-245.



El primero es que todas las soluciones elaboradas por las partes, en cualquier grado, tienen sólo y siempre sólo carácter aplicativo, y por lo tanto, de implementación e integración de la legislación italiana, pero nunca derogatorio. Se mantiene, pues, firme el axioma por el cual los acuerdos dejan siempre a salvo la intangibilidad de la normativa estatal<sup>41</sup>.

El segundo dato es que las formas de cooperación previstas y las formas de actuación son las mismas para los tres niveles, y coinciden, sustancialmente, con los nuevos principios establecidos por el art. 2 del convenio con el fin de armonizar la aplicación de la ley italiana con las exigencias del carácter religioso en materia de bienes culturales.

Estos principios giran en torno al objetivo de garantizar la seguridad de los bienes culturales, ya sea en términos de conservación de los mismos en condiciones óptimas, o sea en términos de protección frente a la posibilidad de sustracción. Es, en este contexto, por tanto, en el que el art. 2 del convenio describe los procedimientos a seguir para el préstamo de obras en exposiciones o en caso de desastres naturales; establece que cualquier intervención sobre los bienes encuentra su fundamento cognitivo en su catalogación e inventario<sup>42</sup>; sanciona que los bienes culturales muebles deben ser conservados, en la medida de lo posible, en los lugares y localizaciones de su ubicación original; regula las intervenciones para la conservación, el acceso y la visita a los edificios abiertos al culto<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Sobre la relación entre el derecho de producción unilateral y los derechos de negociales derivados véase **I. VECCHIO CAIRONE**, *Principio di bilateralità e processi di innovazione. Il caso emblematico del patrimonio culturale a valenza religiosa*, en *Diritto e religioni*, 1, 2014, pp. 309-314.

<sup>42</sup> El inventario de los bienes culturales viene también exigido por el can. 1283 del CIC, mientras que desde 1974, con las Normas mencionadas para la tutela y conservación del patrimonio histórico-artístico de la Iglesia en Italia, la Conferencia Episcopal Italiana ha reclamado la necesidad de proceder a un inventario que no se limite a un elenco administrativo-contable de los bienes.

<sup>43</sup> La cuestión del acceso a edificios de gran valor cultural y artístico abiertos al culto ha tomado recientemente importancia como consecuencia de la práctica de condicionar el acceso a estos edificios al pago de una entrada. Esta práctica, aunque relativamente extendida, parece difícilmente compatible con las necesidades específicas de culto a las que se destinan los edificios sagrados y en general con la finalidad religiosa y pastoral de la Iglesia católica, que implican el principio de libre acceso a los edificios sagrados.

Por otra parte, sobre este asunto intervino la Comisión paritaria para la verificación de ocho por mil y el Consejo Episcopal Permanente de la Conferencia Episcopal Italiana.

La Comisión paritaria para la verificación del ocho por mil en 2002 reiteradamente ha pedido a la Iglesia católica no requerir el pago de una entrada a las iglesias restauradas con fondos públicos y, en general, a cualquier edificio abierto al culto público. De hecho, para la Comisión el billete de entrada no puede justificarse por la necesidad de allegar recursos para el mantenimiento y restauración de edificios religiosos, puesto que la cobertura de



De relieve para esta última hipótesis es también la definición del procedimiento a seguir en el caso de falta de acuerdo a nivel local o regional sobre la tutela de las exigencias del culto. Se ha previsto al respecto que el jefe del departamento competente para la materia del convenio, junto con el Presidente de la Conferencia Episcopal Italiana, emane las directrices idóneas para alcanzar una solución adecuada y compartida <sup>44</sup>.

Firmes estos principios operativos, las disposiciones del convenio general de 2005 orientadas a una cooperación entre el Estado y la Iglesia más tangible y eficaz, son todavía aquellas que, por una parte, sancionan la carga de una recíproca información a cargo de los órganos estatales y eclesíasticos, y de otra parte, prevén la participación de la autoridad confesional en las reuniones específicas.

Se trata en este caso, de reuniones en las que los componentes de los órganos del Ministerio, antes de aprobar los programas anuales y plurianuales de trabajo, tienen la oportunidad de conocer las propuestas y valoraciones sobre las necesidades religiosas, mientras que las autoridades eclesíasticas pueden informar a la otra parte de las intervenciones que

---

tales exigencias ya está cubierta con la parte de los ingresos procedentes de ocho por mil, así como por otra serie de ingresos de carácter regional.

El Consejo Episcopal permanente de la Conferencia Episcopal Italiana ha emanado, a su vez, en 2012 una nota pastoral especial con el título "El acceso a la Iglesia". Esta nota ha sancionado dos principios: el acceso a los edificios de culto de particular interés histórico-artístico debe ser garantizado siempre gratuitamente a quienes se dirigen a los edificios para rezar y a los residentes del territorio municipal; un tiquet de entrada no gratuito es admisible solo para las visitas turísticas de las partes del complejo (cripta, campanario, claustro) claramente distintas del edificio principal de la iglesia, que debe permanecer a disposición para la oración.

Se trata de dos intervenciones autorizadas, pero no jurídicamente vinculantes, ya que la opinión de la Comisión Paritaria para la verificación del ocho por mil no introduce restricciones o condiciones obligatorias para el uso de los fondos, mientras que las notas de la Conferencia Episcopal Italiana no integran las fuentes del Derecho canónico. Sin embargo, este tipo de intervenciones orientan a los responsables de la gestión de los edificios monumentales de culto para minimizar el impacto negativo sobre las necesidades de culto que causa la exigencia de pagar una entrada.

Para ulteriores matizaciones sobre el tema, véase, en la doctrina **G. FELICIANI**, *La questione del ticket d'accesso alle chiese*, en *Aedon, Rivista di arti e diritto on-line*, 3, 2010, pp. 1-6; **M. RIVELLA**, *Presentazione nota CEI sull'accesso nelle Chiese*, in *Ius Ecclesiae* 14, 2012, pp. 494-498; **C. AZZIMONTI**, *L'ingresso in Chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221)*, en *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 18, 2005, pp. 185-195; **C. CARDIA**, *Lo spirito dell'Accordo*, en *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, cit., pp. 15-17.

<sup>44</sup> Cfr. d.P.R. n. 78 de 2005, art. 2 n. 5. Sobre esta disposición, véase **G. ORSONI**, *Un quadro generale*, en M. Madonna (ed.), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, Marcianum Press, Venezia, 2005, pp. 19-22.



tienen intención de emprender (cfr. art. 1, párrafos 4, 5, 6). Pero estos canales previstos de consulta concretos, se ven frustrados por el hecho de que los órganos de Iglesia pueden intervenir en las reuniones solamente si son invitados, y no se sanciona ni la falta de convocatoria, ni la ausencia de información. Dicho de otro modo, la posición de desequilibrio entre las dos partes que caracterizaba a la legislación preconcordataria, se repropone bajo este convenio general de 2005, no apareciendo las representaciones del Estado y de la Iglesia colocadas sobre el mismo plano, con la exclusión tendencial de formas de gestión ampliamente compartidas de los bienes culturales de interés religioso.

## 5 - (continuación) Los acuerdos a nivel regional

Ulteriores y relevantes elementos de modalidades de desarrollo del principio de colaboración surgen, por último, de los acuerdos entre Iglesia y Estado estipulados a nivel regional.

El resultado combinado de la descentralización de las competencias sobre el patrimonio cultural - operado por la reforma constitucional de 2001 - y de las manifestaciones del Jubileo de 2000, que ha requerido una actividad conjunta entre las Regiones y las Conferencias Episcopales Regionales, ha llevado en efecto a la celebración de convenios regionales capaces de un grado de acuerdo más incisivo que el de los acuerdos generales nacionales.<sup>45</sup>

Basta con recorrer los objetivos de la cooperación - que se encuentran generalmente en la apertura de los protocolos - para descubrir cómo a nivel regional los objetivos de las Partes Contratantes son bastante amplios, yendo más allá de la sola consideración de las tradicionales exigencias del culto.

En particular, en los acuerdos regionales firmados hasta ahora, las fórmulas que definen los propósitos reclaman la optimización de las intervenciones de valoración del patrimonio histórico, artístico y cultural perteneciente a las entidades eclesiales no sólo en términos de la consulta previa sino también con respecto a una acción conjunta en la fase de implementación de las medidas.

Esto es, se pasa de la programación concertada a la co-gestión de las intervenciones sobre el patrimonio cultural.

Esto se confirma por los instrumentos específicos proporcionados por los acuerdos regionales para lograr la colaboración. Por lo general los convenios regionales prevén el establecimiento de un comité conjunto

---

<sup>45</sup> Véase sobre este punto **A. ROCCELLA**, *Le Intese delle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali di interesse religioso*, en *Le Regioni*, 6, 2006, pp. 1105-1125.



especial para examinar problemas comunes, explorar áreas de cooperación y permitir el intercambio de información, pero también - en más de un caso - para evaluar los proyectos, identificar los recursos y fomentar la armonización de las intervenciones. En algunos acuerdos también se atribuye expresamente a las comisiones paritarias una tarea de control, indicando que deben supervisar periódicamente la aplicación de las formas de cooperación, mientras que hay regiones que proporcionan a los representantes de las autoridades eclesiásticas la pertenencia permanente en sus órganos de asesoramiento para el patrimonio cultural.

Del mismo modo, es especialmente significativo que la co-gestión entre la autoridad estatal y la autoridad religiosa también es financiera, con la previsión de un compromiso de las Regiones de contribuir económicamente a los programas o planes de acción acordados con la autoridad eclesiástica, utilizando los recursos previstos en las leyes sectoriales<sup>46</sup>. Ante una dificultad objetiva de la Administración central para responder de manera eficaz y sobre todo para asignar recursos, son pues las Regiones las entidades que reconocen a los bienes culturales de interés religioso como merecedores de una atención especial y de una inversión. Y esto también es debido a la mayor sensibilidad de las autoridades locales para valorar el sentido espiritual, la historia y la identidad que tales bienes, situados a nivel local, tienen para las comunidades individuales.

La protección y valoración de los bienes culturales realizada a nivel local ha conducido, por lo tanto, a resultados positivos, concretando las formas de cooperación entre las autoridades civiles y las autoridades religiosas capaces de converger en un sentido amplio del concepto de interés religioso. Esto funciona en beneficio del patrimonio eclesiástico cultural italiano y, en consecuencia, favorece a todos.

## 6 - Breve consideración conclusiva

El análisis realizado hasta ahora permite algunas breves anotaciones.

El gradual y fatigoso recorrido del sistema italiano hacia el principio de colaboración, como criterio directivo del regime de tutela de los bienes culturales de la Iglesia católica, y la incierta forma de realización de tal principio evidencian una cuestión conceptual de fondo.

---

<sup>46</sup> Sobre estos contenidos de los convenios regionales, véase por todos **I. BOLGIANI**, *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali ("vecchi" e "nuovi")*, en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2012, pp. 1-25.



Ciertamente, las resistencias a una disciplina concordada sobre los bienes culturales, manifestadas por el Estado y por la Iglesia, encuentran sus raíces en el temor a que tal disciplina podría suponer una invasión de un orden sobre el otro. Temor que, incluso después del Acuerdo de 1984, ha resurgido en los tiempos y en las formas de realización de los convenios previstos en el art. 12 del Acuerdo mismo.

Evidentemente y todavía está implícitamente radicada la idea de matriz racionalista, por la cual dada la distinción entre sociedad civil y sociedad religiosa y su recíproca independencia, una relación de las dos sociedades no solo no es realmente necesaria sino que incluso es potencialmente peligrosa, en cuanto potencialmente erosiva de las posiciones no negociables de la Iglesia y del Estado en el respectivo orden.

Sin embargo, sólo en términos de patrimonio cultural, la tendencia evoluciona hacia formas más concretas de acuerdo que caracteriza a los convenios más recientes y, en particular, a los convenios regionales, lo que confirma la presencia de una imprescindible relación entre el orden estatal y el orden confesional. El presupuesto de esta relación es políticamente aceptado y posteriormente se traduce en las correspondientes fórmulas jurídicas.

De hecho, en el plano sistemático, los bienes culturales de interés religioso parecen la expresión puntual de un reconocimiento mutuo, de naturalezza también valorativa, entre el Estado italiano y la Iglesia Católica que tiene lugar en un marco normativo caracterizado por una pluralidad de fuentes del Derecho: de la normativa pacticia a las leyes unilaterales estatales y regionales. Una pluralidad de fuentes que determina un sistema complejo, actualmente reconstruido y racionalizado con referencia a los principios del ordenamiento italiano y al criterio de la colaboración.

En cualquier caso, cualquier solución, jurídica o política, está destinada a revelarse en sede de interpretación y aplicación, privada de eficacia o, incluso, a ser percibida como un desconocimiento de las competencias específicas de cada orden, si no está fundada y es constantemente leída a la luz del presupuesto cultural idóneo para evidenciar la naturaleza intrínseca y no extrínseca de la relación entre orden estatal y el orden confesional.

Tal presupuesto es en efecto individuado, ante todo, por el mismo art. 1 del Acuerdo de 1984, que al comprometer a la República Italiana y a la Santa Sede a cooperar para la promoción del hombre, reconoce al hombre y a sus necesidades como un elemento de conexión esencial entre la dimensión espiritual y la temporal, a la que el hombre pertenece y que pertenece al hombre.



Aún más, sin embargo, este presupuesto se puede fundar en la visión de las relaciones entre la dimensión temporal y la dimensión espiritual aportada a la civilización occidental desde el pensamiento judeo-cristiano, dimensión que es propia de tal civilización hasta el final de la edad moderna. Visión por la cual el Estado y la Iglesia, orden temporal y el orden espiritual, encuentran su origen común en Dios, fundamento al mismo tiempo de su unidad y de su recíproca autonomía<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Sobre la concepción judeo-cristiana de la relación entre el poder temporal y el poder espiritual y sobre las consecuencias derivadas del abandono de tal concepción, véase por todos, **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, en *Nuovi Accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 271-331.