

PAOLO PICOZZA

## I BENI CULTURALI DI INTERESSE RELIGIOSO NELLA NUOVA LEGISLAZIONE STATALE: LE INNOVAZIONI NELL'INTESA CON LA CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA

SOMMARIO: 1. La nuova Intesa tra il Ministro per i Beni e le Attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana: innovazioni e criticità. – 2. I beni culturali di interesse religioso nel nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio. – 3. I beni culturali di interesse religioso ed i rapporti con l'ordinamento giuridico italiano: *status quaestionis*. – 4. Il riferimento (sempre attuale) ai valori costituzionali.

1. – La nuova Intesa <sup>(1)</sup> tra il Ministro per i Beni e le Attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana <sup>(2)</sup> si è resa necessaria a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (modifiche al Titolo V della Costituzione).

Sul piano strutturale il documento, in diverse circostanze, ripropone i contenuti sostanziali dell'Intesa del 1996 (che trascurerò in quanto diffusamente trattati dalla dottrina) <sup>(3)</sup> ma in più punti «aggiorna» e «integra», per usare la stessa terminologia adottata in sede di sottoscrizione, i contenuti della precedente Intesa. Pertanto in questa sede cercherò di evidenziare e circoscrivere alcune criticità di sistema, se tali sa-

---

<sup>(1)</sup> Cfr. d.p.r. 4 febbraio 2005, n. 78, Esecuzione dell'intesa tra il Ministro per i Beni e le Attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmata il 26 gennaio 2005, relativa alla *Tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche* (G.U. 5 maggio 2005, n. 103).

<sup>(2)</sup> Intesa che abroga e sostituisce quella sottoscritta in precedenza tra il Ministro per i beni culturali e ambientali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana, 13 settembre 1996.

<sup>(3)</sup> Sul tema, S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992; G. FELICIANI, *Autorità ecclesiastiche competenti in materia di beni culturali di interesse religioso*, in *Aedon*, 1998, 1; R. ASTORRI, *Il problema dei monumenti nazionali e dei loro archivi*, in *Aedon*, 1999, 1; S. BORDONALI, *I beni culturali di interesse religioso dopo il decreto legislativo n. 112 del 1998*, in *Dir. eccl.*, 2000, I, p. 3 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Articolo 19. Beni culturali di interesse religioso*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali. Commento al Testo Unico*, a cura di M. CAMMELLI, Bologna 2000, pp. 81-88, part. pp. 84-85; A. ROCCELLA, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 1, pp. 199-232; G.B. VARNIER, *Gioielli d'arte e segni di fede: il patrimonio dei beni culturali del Fondo Edifici di Culto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pp. 369-374; G. CHIARANTE, U. D'ANGELO (a cura di), *Beni culturali, nuovo Codice e riforme del Ministero*, Roma, 2004; G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 1, pp. 191; A.G. CHIZZONITI, *Le intese tra il Ministro per i Beni e le Attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana*. Tavola sinottica dei dd.pp.rr. n. 571 del 1996 e n. 78 del 2005, in *Oliv*, settembre 2005; A. ALBISETTI, *I beni culturali di interesse religioso*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Napoli, 2006, 1-14.

ranno anche nelle applicazioni, in rapporto alle intervenute innovazioni legislative.

Introduco, infatti, le mie argomentazioni proprio con riferimento al mutato quadro normativo statale, rilevando come nonostante la citata modifica costituzionale<sup>(4)</sup> abbia (ri)definito le competenze delle Regioni in termini di maggiore valorizzazione delle funzionalità e delle attività<sup>(5)</sup>, nell'Intesa risulti sostanzialmente assente, a parte qualche richiamo marginale (sotto forma di indirizzi generali per eventuali intese tra Regioni ed enti ecclesiastici)<sup>(6)</sup>, ogni riferimento al ruolo dei richiamati enti territoriali. In definitiva più che valorizzarne il ruolo, le disposizioni in esame, sembrano orientate a definirne i limiti entro cui tali enti devono operare<sup>(7)</sup>.

Tale impostazione si inserisce, a sua volta, in un contesto più ampio che ha portato alla sostituzione (nella nuova Intesa) della dizione «beni culturali» con quella di «patrimonio storico e artistico»<sup>(8)</sup>. Difatti nel previgente art. 2, comma 1°, dell'Intesa del 1996, si prevedeva per organi centrali e periferici del Ministero, di invitare ad apposite riunioni i corrispondenti organi ecclesiastici, al fine di definire programmi o proposte ... per i *beni culturali*. Nell'Intesa del 2005, i competenti organi ministeriali invitano (sempre) ad apposite riunioni gli organi ecclesiastici allo scopo di definire programmi o proposte (questa volta) per il *patrimonio storico e artistico*.

<sup>(4)</sup> Cfr. l. 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. La riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ed ambientali, art. 117, 2° comma, lett. s), norma cit.; ha riservato quella concorrente in tema di valorizzazione dei beni culturali, ambientali, promozione e organizzazioni di attività culturali (art. 117, 3° comma, norma cit.). Il nuovo comma 3° dell'art. 118, nell'attribuire funzioni amministrative ai comuni, ha disposto, poi, che la legge statale disciplini «forme di intesa e coordinamento nella materia dei beni culturali». Infine l'art. 117, comma 2°, lett. c) ha inserito nell'elenco delle materie riservate allo Stato «i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose».

La Corte costituzionale ha precisato «la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3°, Cost., introdotta dall'art. 3, L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, esprime, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, l'intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare nelle materie di competenza concorrente e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa, tuttavia, che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo, in quanto, specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla disciplina statale già in vigore» (Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012).

<sup>(5)</sup> Si rimanda alle funzioni di tutela previste dal nuovo Codice, v. *infra, sub* nt. 32.

<sup>(6)</sup> Cfr. art. 8, d.p.r. 4 febbraio 2005, n. 78, cit.

<sup>(7)</sup> Cfr. VII Commissione Senato – seduta del 13 ottobre 2004 (intesa con la CEI). *Contra*, si osserva che la legislazione in materia di tutela del patrimonio storico-artistico nazionale è di esclusiva pertinenza statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2°, della Costituzione riformata, ed anche le relative funzioni amministrative (fatte salve alcune limitate, ancorché significative, eccezioni in materia di beni librari e paesaggio) appartengono allo Stato per ragioni di unitarietà dell'azione amministrativa, come dispone l'art. 4 del Codice. Pertanto, non vi sarebbe stata ragione di prevedere un coinvolgimento regionale in una attività riservata allo Stato; il coinvolgimento regionale è invece previsto, ed in misura pregnante, con riferimento alla valorizzazione; ma, non a caso, l'Intesa non disciplina la valorizzazione, per la quale il Codice detta principi generali nel cui rispetto le regioni ben possono, ai sensi dell'art. 117, ult. comma, della Costituzione riformata «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato».

<sup>(8)</sup> Cfr. art. 2, comma 1°, Intesa, 1996 (ora divenuto art. 1, comma 4°, Intesa, 2005).

È bene precisare che non si tratta di una questione meramente nominalistica, atteso che il termine «beni culturali», nella sua valenza plurima di significato, ha senza dubbio una estensione più ampia rispetto a quella di «patrimonio storico e artistico», secondo differenti accezioni ormai consolidate<sup>(9)</sup>.

La considerazione presuppone, peraltro, anche una possibile riduzione dell'ambito di applicazione dell'Intesa, resa maggiormente visibile se inserita nel suo contesto di origine in grado di evidenziare la filosofia che ha ispirato alcune modifiche introdotte dal nuovo Codice, rispetto al precedente Testo Unico (e transitate nella nuova Intesa).

Una traccia della tendenza di restringere l'orizzonte, seppur in una dichiarata prospettiva di innovazione, della qualificazione di bene culturale è possibile ricavarla dalla differente formulazione tra il precedente Testo Unico con l'attuale Codice. Il richiamato Testo unico (recependo la l. n. 1089), definisce beni culturali «le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e demotnoantropologico», senza null'altro aggiungere<sup>(10)</sup>.

Nel nuovo Codice si riprende la precedente formulazione, ma con la precisazione che deve trattarsi di cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico ..., ai sensi dell'art. 10 (*Beni culturali*) e dell'art. 11 (*Beni oggetto di specifiche disposizioni di tutela*); disposizioni funzionalmente collegate con l'art. 12 (*Verifica dell'interesse culturale*), e con l'art. 13 (*Dichiarazione di bene culturale*)<sup>(11)</sup>.

Pertanto la novità è sostanzialmente rappresentata dall'introduzione del procedimento di «verifica dell'interesse culturale», in relazione al quale le cose immobili e mobili<sup>(12)</sup> sono sottoposte alle disposizioni in esame fino a quando ... i competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono, verificano la sussistenza dell'interesse culturale<sup>(13)</sup>. In proposito sembra

---

<sup>(9)</sup> Cfr. VII Commissione Senato (335ª Seduta), 20 ottobre 2004 – Sulle comunicazioni del Ministro per i beni e le attività culturali, rese (nella seduta del 5 ottobre 2004) sullo schema di intesa con il Presidente della Conferenza episcopale italiana, in ordine alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e ad istituzioni ecclesiastiche. Perplessità sono state sollevate anche in ordine alla definizione dei beni di interesse religioso, che lo schema di Intesa identifica con quelli a destinazione culturale. Poiché esistono molte chiese ed altri edifici religiosi che, pur non essendo sconsacrati, sono tuttavia chiusi, si ritiene che la definizione sia eccessivamente limitativa, escludendo numerosi complessi di altissimo valore artistico. Al riguardo è stato proposto di ampliare la definizione ai beni a destinazione pastorale, che consentirebbe l'intervento anche su complessi di carattere religioso a forte valenza sociale e culturale. Ciò non altererebbe, le finalità dell'intesa, né lederebbe le prerogative della Chiesa, privilegiando anzi la fruizione dei beni in relazione alla loro dimensione culturale e sociale.

<sup>(10)</sup> Cfr. art. 2.1, Testo Unico, cit. (che si riporta) Sono beni culturali disciplinati a norma di questo Titolo: le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etnoantropologico; le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante; le collezioni o serie di oggetti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico; i beni archivistici; i beni librari (*omissis*). V., inoltre, *Accordo in materia di descrizione bibliografica e trattamento delle raccolte appartenenti alle biblioteche ecclesiastiche*, 5 dicembre 2006.

<sup>(11)</sup> Cfr. art. 2, norma cit.

<sup>(12)</sup> Cfr. art. 10, comma 1°, norma cit.

<sup>(13)</sup> Cfr. art. 10, comma 2°, norma cit. sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dallo stesso Ministero (al fine di assicurare uniformità di valutazione).

poter sostenere (non senza qualche preoccupazione) che «verifica» e «dichiarazione» siano diventati atti non più soltanto ricognitivi del carattere di bene culturale, ma rivestano un vero e proprio valore costitutivo (di quel carattere) <sup>(14)</sup>.

In realtà anche nel precedente Testo unico non erano mancate incertezze ai fini di una formulazione unitaria del concetto di bene culturale. Il riferimento contenuto alla lett. *f*) dell'art. 148, norma cit., alle attività culturali «rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte», determina, infatti, una (inaspettata) distinzione tra beni e attività culturali; definendo queste ultime, non come beni in sé, ma come attività di strumento e supporto. Una ulteriore conferma di una visione duale si ricava dallo stesso Titolo del Capo V «Beni e attività culturali», e dalla distinzione tra valorizzazione dei beni culturali e promozione di «ogni attività diretta a suscitare e sostenere le attività culturali».

Dall'esame generale dell'art. 148 norma cit., e del complessivo Capo V risulta così una chiara distinzione tra beni e attività culturali, frustrando l'aspirazione di costruire una nozione unitaria di beni culturali (comprensiva anche delle attività culturali).

A questo punto il passaggio ad una analisi di dettaglio di talune innovazioni funzionali, evidenzia un sistema diversamente orientato, rispetto alla precedente Intesa, in materia di interventi e programmazione. La modifica è stata introdotta all'art. 5, Intesa cit., attraverso cui le «richieste» di intervento da parte del vescovo diocesano, vengono sostituite con le «proposte» per la programmazione degli interventi di conservazione.

Evidente la differenza anche in questo caso (non solo terminologica) tra «richieste» e «proposte» che testimonia, peraltro, un mutamento nello stile dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa che si realizza con questa nuova formulazione. Di diverso avviso il Ministero secondo cui la differente terminologia non recherebbe modifiche sostanziali nel mettere a punto la proposta complessiva di programma, anzi attribuirebbe un maggior valore procedimentale ai fini della elaborazione delle proposte da parte degli uffici periferici <sup>(15)</sup>. Punti di vista.

Nella medesima prospettiva la disposizione contenuta nell'art. 2, Intesa, cit., secondo cui in mancanza di un accordo ed in presenza di rilevanti questioni di principio tra gli organismi ministeriali e quelli ecclesiastici, sia chiamato a decidere il capo di-

---

<sup>(14)</sup> La proposta iniziale, nella bozza del nuovo Codice, era di limitare la connotazione di bene culturale a quei beni che presentassero un interesse culturale, storico, artistico, ecc., di particolare importanza. Le conseguenze sarebbero state oggetto di tutela solo un numero relativamente ristretto di opere, cioè quelle dichiarate di particolare valore, come accade in tanti altri Paesi. Successivamente è stata abbandonata la rischiosa formula dell'interesse particolarmente importante, G. CHIARANTE, U. D'ANGELO, *op. ult. cit.*, p. 30 ss.; *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Commento coordinato da R. TAMIOZZO, Milano, 2005, *passim*.

<sup>(15)</sup> Cfr. Comunicazioni del Ministro per i beni e le attività culturali, VII Commissione Senato (335ª Seduta), 20 ottobre 2004. *Contra*, in merito al lamentato declassamento delle «richieste» di finanziamento avanzate dai vescovi per beni di interesse religioso in «proposte», precisa che tali sono anche gli atti programmatici predisposti, sentiti pure i vescovi, dalle competenti soprintendenze e inoltrati poi, per il tramite dei direttori regionali, all'Amministrazione centrale per la relativa approvazione: pertanto la diversa terminologia, lungi dal mortificare il ruolo dei vescovi nel mettere a punto la proposta complessiva di programma, lo esalta dando dignità procedimentale ai fini della elaborazione della proposta sopradetta da parte degli uffici periferici.

partimento del Ministero<sup>(16)</sup>. Al riguardo non risulta chiaro né cosa accada in mancanza delle citate questioni di principio, né a chi sia demandata la loro individuazione. Inoltre, appare singolare nel contesto dei rapporti diplomatici tra Stato e Chiesa cattolica che sia il Capo del dipartimento competente, e non invece il Ministro, soprattutto in considerazione della delicatezza di alcune tematiche; anche se il Presidente della CEI, probabilmente risolverà il problema ricorrendo ad un suo delegato. Tuttavia si poteva strutturare un sistema più chiaro e diretto tra i soggetti interessati, tenuto conto delle importanti questioni ordinamentali che tali rapporti sottendono.

Estrema genericità si registra, ancora, con riferimento alle disposizioni recate all'art. 2, comma 3°, secondo cui da un lato la CEI è chiamata a collaborare all'attività di catalogazione curata dal Ministero; dall'altro quest'ultimo assicura il sostegno all'attività di inventariazione, sempre promossa dalla CEI, ed entrambi garantiscono il reciproco accesso alle relative banche dati. In proposito nessun cenno<sup>(17)</sup> circa i criteri di determinazione delle predette attività, con particolare riferimento ai rilevanti oneri, anche finanziari. Pertanto sarebbe stato opportuno entrare nel merito della questione, definendo con puntualità l'impegno, anche finanziario, attribuito a ciascuno dei soggetti coinvolti, tenendo conto delle specificità e della varietà delle corrispondenti attività<sup>(18)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Cfr. art. 2 *Intesa* (2005), cit., 4. Fermo restando quanto disposto in materia dalla legislazione statale vigente, i beni culturali mobili di cui al comma 1° sono mantenuti, per quanto possibile, nei luoghi e nelle sedi di originaria collocazione o di attuale conservazione. Qualora il mantenimento dei beni medesimi non ne garantisca la sicurezza o non ne assicuri la conservazione, il soprintendente, previo accordo con i competenti organi ecclesiastici, ne può disporre il deposito in musei ecclesiastici, se muniti di idonei impianti di sicurezza, o in musei pubblici. 5. Gli interventi di conservazione dei beni culturali di cui al comma 1 sono eseguiti da personale qualificato. A tal fine la CEI collabora con il ministero per assicurare il rispetto della legislazione statale vigente in materia di requisiti professionali dei soggetti esecutori, con particolare riferimento agli interventi sui beni culturali mobili e le superfici architettoniche decorate. Gli interventi di conservazione da effettuarsi in edifici aperti al culto rientranti fra i beni culturali di cui al comma 1 sono programmati ed eseguiti, nel rispetto della normativa statale vigente, previo accordo, relativamente alle esigenze di culto, tra gli organi ministeriali e quelli ecclesiastici territorialmente competenti. Qualora l'accordo non sia raggiunto a livello locale o regionale e in presenza di rilevanti questioni di principio, il capo del dipartimento competente per materia, d'intesa con il Presidente della CEI o con un suo delegato, impartisce le direttive idonee a consentire una soluzione adeguata e condivisa.

<sup>(17)</sup> Ad eccezione di taluni richiami all'impegno dello Stato, in materia di catalogazione e inventariazione.

<sup>(18)</sup> Cfr. VII Commissione Senato, cit. *Contra*, in ordine al quesito posto circa i rapporti fra l'inventariazione e la catalogazione del patrimonio culturale, si evidenzia che la inventariazione è operazione conoscitiva di natura squisitamente patrimoniale consistente nella descrizione dell'oggetto inventariato sotto il profilo fisico-economico, mentre la catalogazione è operazione conoscitiva di carattere scientifico consistente nella individuazione, sia pure sommaria, delle caratteristiche storico-artistiche degli oggetti di proprietà ecclesiastica. Tali approcci conoscitivi concorrono entrambi a dare una compiuta informazione sui beni che ne sono oggetto ma, ovviamente, mentre il secondo è più propriamente compito istituzionale del Ministero, che perciò se ne assume direttamente la responsabilità, il primo costituisce il sostrato conoscitivo elementare che è incombenza di ogni proprietario curare e al quale lo Stato partecipa, in ragione della valenza culturale dei beni da inventariare, Comunicazioni del Ministro per i beni e le attività culturali, VII Commissione Senato, cit.

2. – Il nuovo codice dei beni culturali e paesaggistici si articola in cinque parti concernenti i principi di tutela, gli aspetti qualificatori dei beni culturali, gli aspetti relativi ai beni paesaggistici, gli aspetti sanzionatori ed, infine, le disposizioni transitorie. Nell'ambito di tale disciplina<sup>(19)</sup> trova, in continuità con la precedente normativa<sup>(20)</sup>, regolamentazione l'attività degli enti ecclesiastici rivolta al patrimonio culturale, da attuarsi in accordo con lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali, in una logica di tutela e valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica<sup>(21)</sup> e privata<sup>(22)</sup>. L'attività di valorizzazione<sup>(23)</sup> è opportuno evidenziare consiste nell'eser-

<sup>(19)</sup> Norme abrogate ex art. 184, norma cit.: l. 1° giugno 1939, n. 1089, art. 40, nel testo da ultimo sostituito dall'art. 9 della l. 12 luglio 1999, n. 237; d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409, limitatamente: all'art. 21, commi 1° e 3°, e comma 2°, nel testo, rispettivamente, modificato e sostituito dall'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 281; agli artt. 21 *bis* e 22, comma 1°, nel testo, rispettivamente, aggiunto e modificato dall'art. 9 del medesimo decreto legislativo; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3, limitatamente all'art. 9; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente all'art. 23, comma 3° e primo periodo del comma 13° *ter*, aggiunto dall'art. 30 della l. 7 dicembre 1999, n. 472; l. 15 maggio 1997, n. 127, limitatamente all'art. 12, comma 5°, nel testo modificato dall'art. 19, comma 9°, l. 23 dicembre 1998, n. 448; e comma 6°, primo periodo; l. 8 ottobre 1997, n. 352, limitatamente all'art. 7, come modificato dagli artt. 3 e 4, l. 12 luglio 1999, n. 237 e dall'art. 4, l. 21 dicembre 1999, n. 513; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, limitatamente agli artt. 148, 150, 152 e 153; l. 12 luglio 1999, n. 237, limitatamente all'art. 9; d.lgs. 30 luglio 1999, n. 281, limitatamente agli artt. 8, comma 2° e 9°; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e successive modificazioni e integrazioni; d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283; d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, limitatamente all'art. 179, comma 4°; l. 8 luglio 2003, n. 172, limitatamente all'art. 7.

<sup>(20)</sup> Si rimanda alla (recente) produzione normativa, d.p.r. 14 maggio 2007, n. 89: Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'art. 29 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248; d.p.r. 12 gennaio 2007, n. 2: Regolamento recante modifiche agli articoli 17 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173, concernente l'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali; Decreto 27 settembre 2006: Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Criteri e modalità per la verifica dell'interesse culturale dei beni mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico; d.p.r. 3 maggio 2006, n. 252: Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico; d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156: Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali; d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157: Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>(21)</sup> Cfr. art. 112, norma cit.

<sup>(22)</sup> Cfr. art. 113, norma cit.

<sup>(23)</sup> Per un riferimento generale alle diverse attività statali presupposte e collegate, v. Schema di decreto legislativo in attuazione della delega conferita dal Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 – Bozza dei gruppi tecnici Bassanini, in *Aedon*, n. 1/1998 ... Per «valorizzazione» si intende il complesso delle attività amministrative e non, dirette a garantire e migliorare la conservazione fisica del bene, il suo valore economico, il suo significato culturale e la fruizione del bene stesso da parte della collettività. Per «promozione» si intende il complesso di attività amministrative e non, aventi come oggetto le manifestazioni e operazioni di varia natura che hanno come punto di riferimento i beni culturali e che, di regola, comportano connessioni con altre materie quali il turismo e gli spettacoli, nonché la creazione di reti integrate di istituzioni culturali. Per «gestione» si intende il complesso delle attività che riguardano l'uso del bene culturale, anche in senso economico e comprendono tra l'altro l'insieme dei servizi che consentono la fruizione del bene da parte del pubblico, come la custodia, la manutenzione ordinaria, i servizi al consumatore culturale. Per «catalogazione» si intende il complesso di attività dirette alla conoscenza, alla inventariazione, all'aggiornamento costante, alla diffusione dei dati e delle informazioni riguardanti i beni culturali.

cizio di procedure dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso (compresa la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale). Di contro l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale; intesi come il complesso delle funzioni e degli atti amministrativi che condizionano il godimento, la circolazione e il restauro dei beni culturali<sup>(24)</sup>.

In tale contesto si inserisce la categoria dei beni culturali di interesse religioso delineata dall'art. 9 del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>(25)</sup>, con una formula già contenuta nell'art.19 del precedente Testo Unico<sup>(26)</sup> che, a sua volta, riprendeva l'art. 12, comma 2°, n. 1, dell'Accordo del 1984.

Il legislatore nel nuovo Codice, ribadisce (e nulla più) che per i beni culturali di interesse religioso «il ministero e, per quanto di competenza, le Regioni provvedo-

---

<sup>(24)</sup> Nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, relativamente alle tematiche della tutela, Cass. 19 luglio 2002, n. 10542, in *Foro it.*, 2002, I, c. 2606; Cass. 11 marzo 1996, n. 1950, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, p. 325; Cass. 24 novembre 1995, n. 12166, in *Foro it.*, 1996, I, c. 907; Cass. 17 febbraio 1995, n. 1737, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, p. 368; Cass. 27 ottobre 1994, n. 8837, in *Giust. civ. Mass.*, 1994, p. 1293; Cass. 6 maggio 1994, n. 4386, in *Foro it.*, 1995, I, c. 895; Cass. 1 ottobre 1993, n. 9801, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, p. 1440; Cass. 7 gennaio 1993, n. 66, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, p. 14; Cass. 1 giugno 1992, n. 6612, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, fasc. 6; Cass. 14 febbraio 1992, n. 1832, in *Foro it.*, 1992, I, c. 3025; Cass. 17 marzo 1989, n. 1347, in *Giust. civ.*, 1989, I, c. 1615; Cass. 18 novembre 1988, n. 6245, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, fasc. 11; Cass. 9 dicembre 1985, n. 6180, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, fasc. 12; Cass. 11 maggio 1984, n. 2884, in *Foro it.*, 1984, I, c. 1824; Cass. 9 marzo 1982, n. 1512, in *Foro it.*, 1983, I, c. 417.

Nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, relativamente ai rapporti con la pubblica amministrazione ed ai corrispondenti poteri dell'amministrazione, Cons. Stato 29 maggio 2007, n. 2720, in *Foro amm.*, 2007, n. 2720; Cons. Stato 3 aprile 2007, n. 1514, in *Dir. e giustizia*, 2007; Cons. Stato 28 marzo 2007, n. 1430, in *R. amm.*, 2007, 03; Cons. Stato 22 marzo 2007, n. 1362, in *R. amm.*, 2007, 03; Cons. Stato 10 gennaio 2007, n. 24, in *Foro amm.*, 2007, 1, p. 153; Cons. Stato 21 novembre 2006, n. 6819, in *Foro amm.*, 2006, 11, 3100; Cons. Stato 27 ottobre 2006, n. 6432, in *Foro amm.*, 2006, 10, 2887; Cons. Stato 10 ottobre 2006, n. 6020, in *Foro amm.*, 2006, 10, 2865; Cons. Stato 25 settembre 2006, n. 5601, in *Foro amm.*, 2006, 9, 2625; Cons. Stato 22 settembre 2006, n. 5571, in *Foro amm.*, 2006, 9, 2617; Cons. Stato 11 settembre 2006, n. 5239, in *Dir. e giustizia*, 2006, 43, 92; Cons. Stato 7 settembre 2006, n. 5186, in *Foro amm.*, 2006, 9, 2573; Cons. Stato 28 agosto 2006, n. 5004, in *Foro amm.*, 2006, 7-8, 2287; Cons. Stato 8 agosto 2006, n. 4778, in *Foro amm.*, 2006, 7-8, 2162; Cons. Stato 20 luglio 2006, n. 4603, 7-8, 2253; Cons. Stato 26 giugno 2006, n. 4064, in *Foro amm.*, 2006, 6, 1951; Cons. Stato 22 giugno 2006, n. 3825, in *Foro amm.*, 2006, 6, 1913; Cons. Stato 22 giugno 2006, n. 3825, in *Foro amm.*, 2006, 6, 1913; Cons. Stato 16 giugno 2006, n. 3552, in *Foro amm.*, 2006, 6, 1891; Cons. Stato 6 giugno 2006, n. 3408, in *Foro amm.*, 2006, 6, 1870; Cons. Stato 31 maggio 2006, n. 3300, in *Foro amm.*, 2006, 5, 1578; Cons. Stato 29 maggio 2006, n. 3206, in *Riv. giur. ed.*, 2006, 6, 1417.

<sup>(25)</sup> Cfr. art. 9, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, cit.

<sup>(26)</sup> Cfr. d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (in una prospettiva di comparazione) – (art. 19) Beni culturali di interesse religioso: 1. Quando si tratti di beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa Cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze del culto, d'accordo con le rispettive autorità. 2. Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse a norma dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte, a norma dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione, con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

no, relativamente alle esigenze del culto, d'accordo con le rispettive autorità»<sup>(27)</sup>. Si prevede, poi, per la Chiesa cattolica, l'osservanza delle disposizioni contenute nelle intese concluse ai sensi dell'art. 12, n. 1, dell'Accordo del 1984, e, per le altre confessioni religiose, l'osservanza delle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte a norma dell'art. 8, comma 3°, Cost.<sup>(28)</sup>.

In realtà nella bozza originaria era stata prevista una diversa formulazione (poi soppressa nella stesura definitiva) in relazione alla quale il «Ministero, nell'esercizio delle funzioni di tutela, tiene conto delle esigenze di culto prospettate dalle Autorità delle confessioni religiose interessate».

Evidentemente «tener conto» e «provvedere» rimandano ad attività diverse: molto generica la prima, più incisiva la seconda; si è scelto di «provvedere».

Inoltre era stato previsto un comma 3° in relazione al quale le Regioni potevano emanare norme, stipulare intese ed accordi per la valorizzazione dei beni culturali ... sulla base degli accordi o intese stipulati rispettivamente tra lo Stato e la Chiesa cattolica e tra lo Stato e le altre confessioni religiose, formalmente ratificati o recepiti con legge statale<sup>(29)</sup>. Non avrebbe stravolto il sistema ma probabilmente la presenza di una disposizione in tal senso avrebbe prodotto effetti diversi nella nuova Intesa, superando l'ipotizzata marginalità formale entro cui vengono relegate le Regioni, rispetto al nuovo assetto costituzionale di rapporti che ridefinisce il sistema della tutela, introducendo la legislazione concorrente delle Regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali<sup>(30)</sup>.

3. – Le novità che ho cercato di delineare si fondano su presupposti di sistema che non vanno, comunque, trascurati. L'art. 12.1 dell'Accordo del 1984, nel contesto dei rapporti tra Stato e Chiesa, introduce attraverso un complesso procedimento di produzione normativa, una disciplina di sistema che non trova una corrisponden-

---

<sup>(27)</sup> Cfr. art. 9, comma 1°, norma cit. La stessa legislazione italiana riconosce ad alcuni beni culturali il possesso di requisiti che li rendono diversi dagli altri. La vecchia l. n. 1089/1939 art. 8 già riconosceva una peculiarità delle «cose» destinate al culto. L'art. 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense del 18 febbraio 1984, definisce tali oggetti «beni culturali di interesse religioso», definizione accolta ampiamente ed entrata sia nel Testo unico (art. 19) sia nel Codice (art. 9).

<sup>(28)</sup> Cfr. art. 9, comma 2°, norma cit.

<sup>(29)</sup> Cfr. Bozza del Codice Urbani all'esame delle Commissioni (art. 1-52) 5 dicembre 2003 – Schema di decreto legislativo recante Codice dei beni culturali e paesaggistici assegnato a Commissioni Camera e Senato – Articolo 9, *Beni culturali di interesse religioso*: 1. Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa Cattolica o di altre confessioni religiose, si osservano le disposizioni stabilite, rispettivamente, dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense, firmato il 18 febbraio 1984, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, a norma dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione. 2. Fatto salvo quanto previsto al comma 1, il Ministero, nell'esercizio delle funzioni di tutela, tiene conto delle esigenze di culto prospettate dalle Autorità delle confessioni religiose interessate. 3. Le regioni possono emanare norme e stipulare intese ed accordi per la valorizzazione dei beni culturali di cui al comma 1, sulla base degli accordi o intese stipulati rispettivamente tra lo Stato e la Chiesa cattolica e tra lo Stato e le altre confessioni religiose, formalmente ratificati o recepiti con legge statale.

<sup>(30)</sup> Si rinvia *sub* nt. 4.

za con le previsioni del Concordato del 1929. Viene sancito o meglio ripreso un sistema di collaborazione (nel rispettivo ordine, già presente per motivi diversi nell'art. 1 del richiamato Accordo), finalizzato alla tutela del patrimonio artistico e storico; una collaborazione realizzata, quindi, nell'esercizio di quel complesso di prerogative costituzionali e competenze proprie delle Parti.

Sul piano giuridico si pone, inevitabilmente, un problema di coordinamento con il sistema giuridico italiano; anche se la legge statale non sembra posta in discussione in quanto le fonti concordate non hanno espropriato lo Stato e, in genere, le autorità civili delle loro competenze<sup>(31)</sup>. La norma concordataria ha, infatti, come obiettivo quello di «armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso»<sup>(32)</sup>. Ciò che viene posto in rilievo è il momento applicativo; si parla, infatti, di «applicazione della legge» non di legislazione italiana che, comunque, si estende alla totalità dei beni culturali ivi compresi i beni culturali di interesse religioso, appartenenti a istituzioni ed enti ecclesiastici<sup>(33)</sup>. Per cui non si prevede la creazione di un regime pattizio di tutela dei beni culturali differenziato rispetto a quello ordinario, ma soltanto una normativa integrativa concordata, la quale presuppone l'accettazione e l'intangibilità della legislazione italiana<sup>(34)</sup>.

A conferma delle sottese problematiche interordinamentali come non ricordare la dichiarazione del Presidente del Consiglio «al principio di leale collaborazione

---

<sup>(31)</sup> Cfr. S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, cit., p. 202. Una conferma della circostanza ... è offerta dalle modalità di emanazione della l. 5 giugno 1986, n. 253 (sulla concessione di contributi finanziari a carico dello Stato per gli archivi privati di notevole interesse storico, nonché per gli archivi appartenenti ad enti ecclesiastici e ad istituti o associazioni di culto). Per l'emanazione di questa normativa non si è ritenuto necessario attendere la stesura delle «opportune disposizioni» da concordare con l'autorità ecclesiastica ai fini di una sua (più) armonica applicazione; così come non si è considerata (sempre) necessaria la (previa) intesa con l'autorità confessionale competente per la copiosa produzione delle norme regionali in oggetto, anche quando le varie Regioni si sono fatte carico delle interferenze col fattore religioso, 203.

<sup>(32)</sup> La materia dei beni culturali di interesse religioso è stata tra quelle maggiormente «discusse» in sede di revisione concordataria. Del resto la prospettata introduzione (sin dalla prima bozza del 1976) di una (temuta) competenza mista, aveva creato tra le Parti non poche tensioni. Contrarietà e perplessità erano state manifestate con particolare riferimento al testo della quarta bozza dell'art. 12, discusso nel dicembre del 1978, intitolato «Arte e storia» nella cui formulazione si colse, da parte di alcuni, una inammissibile estensione dell'area concordataria ad una materia estranea ai Patti lateranensi del 1929 e, dunque, esclusa dalle finalità di revisione. L'art. 12 della «quarta bozza» prevedeva l'istituzione di una Commissione paritetica per la formulazione di una normativa speciale. Ma la formulazione delle prime bozze era stata guardata con sospetto, per motivi opposti, dalle stesse autorità vaticane che, specie in relazione al patrimonio documentale, temevano una ingerenza degli organi governativi negli affari ecclesiastici (nel gennaio del 1982, la bozza dell'art. 12 su richiesta vaticana veniva ritirata), IX Legislatura, Camera dei deputati, 18 marzo 1985, tematica ripresa in occasione dell'esame e della ratifica dell'art. 12 delle modificazioni consensuali del Concordato lateranense.

<sup>(33)</sup> Cfr. G. PASTORI, *L'art. 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. FELICIANI, Bologna, 1995, p. 31; C. CARDIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, *ibidem*, p. 57; S. BORDONALI, *Beni librari*, *ibidem*, p. 239 ss.

<sup>(34)</sup> In ogni caso questa impostazione si pone in linea di continuità, con l'art. 33 del Concordato del 1929 che richiamava «l'osservanza delle leggi dello Stato», con riferimento alle escavazioni nelle catacombe. La disposizione è, poi, transitata nell'accordo del 1984, al n. 2 dell'art. 12 con modificazioni formali e la precisazione per la Santa Sede di conservare la disponibilità delle sole catacombe cristiane.

della Chiesa con lo Stato dovrà ispirarsi la tutela del patrimonio storico ed artistico della nazione, riservata dalla Costituzione alla Repubblica. Lo Stato, peraltro, concorderà con le autorità ecclesiastiche competenti le disposizioni di applicazione delle leggi interne dirette alla salvaguardia, alla valorizzazione ed al godimento dei beni culturali e di interesse religioso di proprietà di enti ed istituzioni ecclesiastiche ...» Pertanto «nessun timore di dilatazioni dell'ordine della Chiesa o di nascita di ulteriori *res mixtae*, rimanendo la tutela del patrimonio storico-artistico tra i valori che rientrano a pieno titolo nell'ordine dello Stato, il quale deve conservare la propria competenza decisionale tenendo conto dell'interesse culturale connesso alla fruizione dei beni culturali di natura religiosa» (Atti Camera dei Deputati, 25 gennaio 1984).

4. – Il rapporto concordatario si colloca, comunque, in un quadro normativo più ampio prodotto da diverse fonti prima tra tutte quella costituzionale (art. 9 Cost.), la quale seppur con una sintetica formulazione, fissa il principio secondo cui la Repubblica (Stato-ordinamento) tutela il patrimonio storico ed artistico della nazione<sup>(35)</sup>.

Non a caso nella Parte prima del Codice viene premesso (tra i principi) che «in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione ...» considerando in proposito che tutela e valorizzazione «concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio ed a promuovere lo sviluppo della cultura»<sup>(36)</sup>.

Attraverso la richiamata normativa costituzionale, il patrimonio/bene culturale entra a pieno titolo tra i valori primari del nostro ordinamento, giustificando l'esercizio di poteri statali di diversa intensità, in materia di tutela e valorizzazione.

La stessa Corte costituzionale riconosce il «valore estetico-culturale riferito anche alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione»<sup>(37)</sup>.

È, infatti, nell'art. 9 Cost. che trova fondamento il complesso di prerogative statuali in materia; le quali si giustificano nella specialità e specificità «in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del Paese»<sup>(38)</sup>.

D'altro canto non è possibile trascurare il carattere del tutto peculiare del corrispondente regime giuridico. L'esigenza, quindi, di conservare e garantire la fruizione da parte

---

<sup>(35)</sup> Una norma che in modo espresso impegna la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, a tutelare il patrimonio culturale ed a promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica.

<sup>(36)</sup> Cfr. art. 1, norma cit., Parte prima, Disposizioni generali – Principi.

<sup>(37)</sup> Cfr. Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 359, in *Giur. cost.*, 1985, fasc. 12. Già in questa prima generale prospettiva – cioè secondo le indicazioni desumibili dall'art. 9 Cost. – non può certamente ritenersi ingiustificata la pretesa dello Stato di ottenere informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio sia dalla Regione che da altri organi o soggetti pubblici (nei confronti di questi anche in concorrenza con la Regione).

<sup>(38)</sup> Cfr. Corte cost. 20 giugno 1995, n. 269, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1918. Un regime che si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del Paese.

della collettività dei beni in esame giustifica l'adozione di particolari misure di tutela che si realizzano attraverso poteri della pubblica amministrazione e vincoli per i privati, sia pure gravati da limiti connessi al perseguimento di interessi pubblici<sup>(39)</sup>.

In tale ambito è auspicabile la strutturazione di un sistema progressivamente ispirato a rafforzare l'intervento pubblico (non solo dello Stato)<sup>(40)</sup> e dei livelli di tutela, con particolare riferimento ai beni culturali di interesse religioso<sup>(41)</sup>; sfuggendo qualsiasi tentazione di privatizzazioni legate a visioni o logiche rigidamente economiciste.

---

<sup>(39)</sup> Cfr. Corte cost. 20 giugno 1995, n. 269, cit.

<sup>(40)</sup> Cfr. Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 359, cit. con riferimento alla *leale cooperazione*. Ciò trova immediato riscontro nel principio, sicuramente riguardante le competenze, di leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione ... Né mancano, quanto al principio di cooperazione nei rapporti fra Stato e Regione in tema di paesaggio, positive valutazioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 94/1985).

<sup>(41)</sup> Interventi di tutela come la catalogazione e l'inventariazione sono particolarmente importanti per il patrimonio ecclesiastico se si considera, tra l'altro, che da qualche tempo la chiusura sempre più frequente di Case religiose pone vivo il problema della destinazione non solo delle opere d'arte e delle suppellettili liturgiche, ma di intere biblioteche e persino di archivi che, in non pochi casi, si risolve in una loro irrimediabile dispersione sul mercato antiquario, a grave nocimento del patrimonio ecclesiastico e in contrasto con le disposizioni sia canoniche sia civili. In tal senso Pontificia commissione per i beni culturali della Chiesa. *Inventariazione dei beni culturali degli Istituti di vita consacrata e delle Società di vita apostolica: alcuni orientamenti*, lett. n. 14/06/4, dal Vaticano, 15 settembre 2006.

