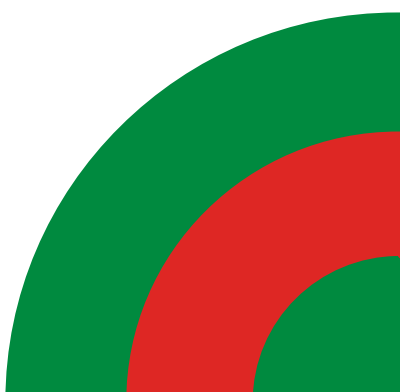




# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno IX - n. 1-2014**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**17**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

# Diritto e Religioni

Semestrale  
Anno IX - n. 1-2014  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

## *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

## *Struttura della rivista:*

### **Parte I**

#### SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

#### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni, L. Musselli

G.J. Kaczyński, M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

### **Parte II**

#### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

#### RESPONSABILI

G. Bianco

P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino

### **Parte III**

#### SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,  
segnalazioni bibliografiche*

#### RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

### Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *Principio di bilateralità e processi di innovazione. Il caso emblematico del patrimonio culturale a valenza religiosa*

IVANA VECCHIO CAIRONE

## *Premessa*

L'attenzione che ordinamento giuridico statuale e ordinamenti confessionali dedicano ai *beni culturali di interesse religioso*, tanto da attrarne le modalità di regolamentazione anche nell'area della produzione normativa riservata al metodo del consenso, è chiaro indice della molteplicità e della complessità degli interessi che gravano sui prodotti della creatività intelligente dell'uomo nella storia, allorché questi attingano la loro intrinseca capacità di comunicazione dall'universo di senso di una esperienza religiosa.

È innanzitutto da considerare infatti, con riguardo alle forme organizzate del sacro, la funzione che a quei beni può essere assegnata perché destinati nelle attività rituali a visualizzare simbolicamente i percorsi storici e culturali costitutivi della credenza di fede o perché apprezzati per il contributo che apportano all'attività culturale di evocazione dei valori di riferimento condivisi<sup>1</sup>.

Ma non è secondario il fatto che quei beni possano trovare collocazione fra le risorse materiali di cui le collettività a motivazione religiosa si avvalgono per il perseguimento dei fini di cui sono depositarie, partecipando alla costruzione del substrato patrimoniale degli assetti organizzativi prescelti a garanzia della proiezione nel tempo della credenza di fede.

È, poi, ancora da osservare che gli interessi or ora considerati tendono a loro volta a confluire nell'interesse, parimenti fondamentale, al controllo e alla disponibilità piena di quegli stessi beni<sup>2</sup>, allorché questi vengano individuati

---

<sup>1</sup> In argomento cfr. diffusamente ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, X edizione, Giuffrè, Milano, 2005, p. 353 e segg.

<sup>2</sup> Sulle vicende storiche delle *tecniche proprietarie* vedi STEFANO RODOTÀ, *Il terribile diritto*, Il Mulino, Bologna, 1981

come potenziali vie di incremento della sensibilità religiosa e, a un tempo, del patrimonio posto sotto tutela ai fini religiosi. Si pensi, ad esempio, con riguardo all'ultimo profilo segnalato, alla esperienza dei percorsi giubilari o dei pellegrinaggi nei santuari o al fenomeno più recente degli itinerari religiosi turistico-culturali che possono rappresentare occasioni preziose di approfondimento delle grandi tradizioni religiose e insieme, in una economia di mercato come quella attuale, interessanti strumenti di economia della cultura<sup>3</sup>.

D'altra parte quegli stessi beni costituiscono per la comunità politica di accoglienza dei percorsi di fede, riassunti nel segno della identità confessionale, irrinunciabili veicoli di integrazione sociale. Essi si presentano, difatti, come ulteriori fonti di valori e significati che concorrono a plasmare il contesto storico e ambientale delle relazioni sociali che si affidano alla forza conformativa dell'ordinamento giuridico statale<sup>4</sup>.

E non solo. I beni che sostanziano il patrimonio storico e culturale di una collettività politicamente organizzata possono rappresentare anche, e in modo ragguardevole, una significativa fonte di progresso civile, sociale ed economico quando realisticamente si assuma il dato che essi, nel loro insieme, rappresentano una delle principali risorse dell'attività turistica da cui derivano importanti economie che si diffondono a vantaggio di settori ampi della collettività. Con la conseguenza che lievita tanto l'interesse pubblico a ché anche il bene culturale di interesse religioso possa essere orientato verso il mercato, quanto l'interesse pubblico ad accedere a una concezione dinamica e a una pratica dei beni culturali che concili il profilo economico con quelli più strettamente culturali e religiosi<sup>5</sup>.

Questi dunque gli interessi in gioco e queste le ragioni (che di quegli stessi interessi si alimentano) che hanno verosimilmente indotto la stessa legislazione contrattata con le confessioni religiose, dall'ultimo ventennio del secolo scorso, ad assumere ad oggetto di regolamentazione una nuova *materia*, quella appunto dei beni culturali di interesse religioso, sollecitando molteplici interrogativi che insistono sui più diversi profili delle scelte di politica ecclesiastica inaugurate ormai ben un trentennio fa. Dalla conformità a

---

<sup>3</sup> Cfr. al riguardo ALAN PEACOCK, *Economia e politiche della cultura*, in *Economia della cultura*, 1997, n. 1.

<sup>4</sup> Sul rapporto di interconnessione culturale tra fattore religioso e comunità politica di accoglienza v. le analitiche osservazioni critiche svolte da ANTONIO VITALE, *Il diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 17 e segg.

<sup>5</sup> Cfr. le interessanti suggestioni sull'argomento proposte da PAOLA PIRAS, *I beni culturali di interesse religioso: alcune considerazioni di sintesi* (Relazione al Convegno "La musica tra cultura e diritto", organizzato dall'Università di Cagliari a San Pietro di Torres, 3 giugno 2005, in *Aedon, Rivista di arti e di diritto online*, n. 3, 2005).

Costituzione dell'inclusione, nell'ambito delle fonti bilaterali di produzione del diritto ecclesiastico, di un settore di interessi sociali riservato, fino ad allora, a un più ampio confronto democratico; ai percorsi interpretativi da costruire per una coerente e sistematica definizione di disposizioni generiche e polisenso; alle forme giuridiche di cui rivestire un metodo di compartecipazione all'azione dei pubblici poteri, proiettato nel futuro.

L'ipotesi di lavoro qui accolta, e che sarà sviluppata nelle riflessioni che seguono, finirà inevitabilmente per lambire alcune delle domande proposte, ma con un obiettivo limitato: un'analisi delle fasi e dei luoghi che in questi trent'anni hanno scandito la vicenda normativa dei beni culturali di interesse religioso, al fine di segnalare quali processi di trasformazione hanno interessato fondamenti costituzionali e ambiti di operatività del diritto negoziale con i culti. Nella meditata convinzione che oggi su temi come quello prescelto, la prudenza del capire e l'ascolto delle fonti siano l'unica scelta realistica in termini di conoscenza.

## **I Accordi-quadro, interessi religiosi e patrimonio culturale**

### *1. Rilievi introduttivi*

Il tema dei beni culturali di interesse religioso irrompe<sup>6</sup> nella legislazione bilateralmente convenuta con gli articoli, pressoché coevi, 12 e 17 rispettivamente dell'Accordo di Villa Madama del 1984 (l. 25 marzo 1985, n.121) e dell'Intesa della Tavola Valdese (l. 11 agosto 1984, n. 449). A seguire, in stretta progressione temporale, gli artt. 34 (l. 22 novembre 1988, n. 516), 26 (l. 22 novembre 1988, n. 517) e 17 (l. 8 marzo 1989, n. 101) degli Accordi stipulati con Avventisti, Pentecostali e Comunità Ebraiche, e di lì a pochi anni gli artt. 18 e 16 delle leggi di approvazione delle intese stipulate con la Chiesa Evangelica Battista (l. 12 aprile 1995, n. 116) e con la Chiesa Evangelica Luterana (l. 29 novembre 1995, n. 520).

Chiudono il quadro di riferimento normativo dei beni culturali di interesse religioso, a base negoziale, gli artt. 12, 16 e 29 delle leggi di approvazione delle intese stipulate con gli Ortodossi (l. 30 luglio 2012, n. 126) i Mormoni (l. 30 luglio 2012, n. 127) e la Chiesa Apostolica in Italia (l. 30 luglio 2012, n. 128).

---

<sup>6</sup> L'espressione è presa in prestito da STEFANO RODOTÀ, che se ne avvale con straordinaria efficacia, come incipit alla ricostruzione del dibattito costituente sull'art. 7 Cost., nel suo *Perché laico*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p.11.

Le disposizioni indicate adottano sullo stesso argomento “formule diverse, a volte più ampie (soprattutto in relazione ai contenuti) a volte più incerte sul piano della qualificazione formale<sup>7</sup>”, ma accomunabili per analoga ispirazione di fondo. Ovvero, ancorare alla collaborazione con le chiese interessate le politiche pubbliche di tutela e valorizzazione del patrimonio storico e culturale del Paese, allorché queste incidano anche su beni riferibili alle tradizioni storiche e culturali dei gruppi confessionali, protetti da legislazione contrattata.

Che non si tratti di innovazione di limitata importanza è testimoniato dagli sviluppi che quelle formule normative avranno nel tempo.

Ma procediamo con ordine.

Com'è noto, la creazione, a partire dagli anni ottanta, di una nuova materia negoziabile, si colloca in una riforma della legislazione ecclesiastica italiana, definita in via consensuale con la Chiesa Cattolica e alcuni dei gruppi confessionali di minoranza<sup>8</sup>, segnata da due innovative quanto problematiche scelte di politica ecclesiastica: l'ampliamento dei settori sociali normativamente definiti di competenza pubblica e confessionale; l'assunzione del principio di bilateralità, enunciato in Costituzione dagli artt. 7, co. 2° e 8, co. 3° come regola procedurale destinata ad assumere tutte le diverse e graduate forme giuridiche di espressione dell'azione dei pubblici poteri non solo nelle aree tematiche già ricomprese nel diritto negoziale di settore di rango primario, ma potenzialmente in ogni ambito sociale suscettibile di attenzione pubblica e confessionale<sup>9</sup>.

Le formule *dilatazione del principio di bilateralità* o, ancora, *diffusione del principio di bilateralità*<sup>10</sup>, divenute ormai espressioni ricorrenti nel lin-

---

<sup>7</sup> CARLO CARDIA, *Ruolo e prospettive della “legislazione contrattata” nei rapporti fra stato e Chiese*, AA. VV., *Nuovi studi di diritto canonico e ecclesiastico*, a cura di VALERIO TOZZI, Edisud, Salerno, 1990, p. 190.

<sup>8</sup> Sul processo di ammodernamento e di adeguamento a Costituzione della legislazione ecclesiastica unilaterale che precede, e per molti tratti accompagna, il processo di riforma concordataria e di attivazione del principio di bilateralità ex art. 8, co. 3° cost., v. l'ampia e argomentata ricostruzione di CARLO CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Einaudi, Torino, 1980, p. 130 e segg.

<sup>9</sup> Per una ragionata ed esaustiva analisi degli obiettivi politici e culturali che hanno contribuito, segnatamente nel corso del lungo e tormentato processo di revisione concordataria, ad assumere come ipotesi di lavoro la prospettiva elaborata da autorevole dottrina di un accordo-quadro (FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO) cfr. CARLO CARDIA, op. ult. cit., p.156 e segg. e ivi dettagliate indicazioni bibliografiche.

<sup>10</sup> Com'è ben noto di queste formule siamo debitori a CARLO CARDIA, che le utilizza (conclusosi il processo di revisione concordataria e stipulate le prime intese) per indicare in modo conciso innanzitutto la flessibilità assunta dal “nuovo sistema dei rapporti fra Stato e Chiese” e il “diverso (e discutibile equilibrio)” determinatosi “fra il sistema stesso e l'ordinamento giuridico nel suo complesso” (CARLO CARDIA, *Ruolo e prospettive*, cit., pp. 187-188). E ancor prima ID., *La riforma del Concordato*, cit., p. 197 e segg., dove il fenomeno della “dilatazione della bilateralità concordataria” è descritto in termini di “processo di negoziazione”.

guaggio dell'ecclesiasticista, fotografano con esemplare linearità gli esiti di un processo di attuazione del dettato costituzionale sui diritti alla identità confessionale, caratterizzatosi nel segno dell'attualizzazione delle norme di settore sostanziali e procedurali contenute in Costituzione<sup>11</sup>.

Ora, ambedue le scelte di politica ecclesiastica segnalate inaugurano una strategia politica di governo del pluralismo confessionale in linea con i tempi.

Perché assecondano “una tendenza di fondo del nostro sistema costituzionale” già invalsa, che privilegia la concertazione fra articolazioni sociali e poteri pubblici come mezzo di composizione della conflittualità sociale, e che si è sviluppata in prevalenza al di fuori delle linee tracciate dalla Costituzione per la espressione di interessi sociali, autonomamente organizzati, nelle forme predefinite della produzione del diritto<sup>12</sup>.

Perché tendono a razionalizzare la pressione esercitata dagli interessi sociali religiosi organizzati, negli spazi sociali in cui operano i diritti confessionali, piegandola all'utilizzo delle forme legali plurali del sistema policentrico di produzione normativa dello Stato democratico. In sostanza, alle formule storicamente pregresse di netta contrapposizione e distinzione di ruoli fra accordi bilaterali esterni all'ordinamento giuridico statale e leggi statali di esecuzione e attuazione (implicanti un coordinamento integralmente affidato al livello legislativo e quindi imperniato sulla relazione legge di esecuzione-legge di attuazione) vengono sostituiti moduli di composizione articolati, diretti a realizzare il coordinamento attraverso procedure di collaborazione con ricorso ad intese, accordi e concerti tra poteri pubblici centrali e periferici dei soggetti negozianti<sup>13</sup>.

---

taria” in corso di processo revisione concordataria, viene segnalato come tendenza che accomuna la disciplina di “alcune materie, spesso tra loro assai diverse, presupponendo per l'attuazione della normativa che le riguarda una ulteriore operatività del principio di bilateralità”. Con la conseguenza che “mentre il principio di bilateralità che presiede *naturaliter* all'intera disciplina pattizia, per il solito esaurisce la sua operatività negli impegni che le parti assumono con il Concordato, alcuni di questi impegni prevedono la utilizzazione *de futuro*, dell'intesa fra Stato e Chiesa per dare attuazione ad alcune disposizioni concordatarie o per meglio definire alcuni impegni solo genericamente enunciati, o ancora per provvedere a predisporre veri e propri articolati normativi in vista di una loro traduzione in testi legislativi dello Stato”.

<sup>11</sup> Per la “irresistibile elasticità delle disposizioni costituzionali” da intendersi come “dotate di un grado di latitudine tale da permettere significativi margini di scelta” affinché la Costituzione non corra il rischio elevato di una sua progressiva atrofizzazione, smarrendo la propria originaria utilità, cfr. QUIRINO CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002, p. 221 e segg., e ivi ampia documentazione di dottrina e di giurisprudenza.

<sup>12</sup> In ordine al problematico rapporto che va a intessersi tra fonti extraordinem di produzione consensuale del diritto e Carta costituzionale cfr. GUSTAVO ZAGREBELSKI, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984, p. 156 e p. 276 e segg.

<sup>13</sup> Sulla prima esperienza delle nuove tecniche di negoziazione con i gruppi confessionali, v. IVANA VECCHIO CAIRONE, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*,

È, inoltre, da considerare come la pluralizzazione dei percorsi procedurali di elaborazione consensuale della normativa sulle autonomie confessionali ben si presti, nel passaggio storico che ne decreta l'ingresso nel diritto statuale, a interpretare le emergenti esigenze di efficienza dell'azione di governo che sono nel frattempo maturate nel sistema politico italiano.

In effetti è bene ricordare che la prospettiva culturale di ammodernamento della normativa concordataria con la Chiesa Cattolica del 1929 nella forma dell'accordo-quadro (che sarà poi estesa anche al diritto negoziale con i culti di minoranza) nasce orientata da un obiettivo di ripristino della legalità costituzionale in tutta l'ampiezza dei suoi valori sostantivi.

Essa intendeva, cioè, "favorire una diversa collocazione del Concordato nel sistema delle fonti di produzione normativa e una differente operatività dello stesso articolo 7 della Costituzione. La stipulazione di un Concordato-quadro avrebbe infatti da una parte sottratto gli eventuali accordi successivi alla copertura costituzionale, ex art. 7; dall'altra, però, non era assente la convinzione che un sistema così radicalmente rinnovato avrebbe comportato la sottrazione dell'intero impianto dei rapporti fra Stato e Chiesa Cattolica alla previsione dell'articolo 7 della Costituzione".

In sostanza "un accordo del tipo indicato avrebbe potuto ritenersi integralmente *sostitutivo* nella forma e nella sostanza dei Patti medesimi e trovarsi di conseguenza del tutto fuori dalla volontà costituente di pietrificazione degli accordi di conciliazione fra Stato autoritario e Chiesa Cattolica"<sup>14</sup>.

Ma dagli anni '80 in poi quella prospettiva tradotta in diritto vigente potrà utilmente fare sistema con l'istanza politica a una migliore funzionalità della forma di governo che inizia a produrre i suoi frutti, aprendo i circuiti consensuali derivati dai nuovi accordi-quadro stipulati con le confessioni religiose a un più incisivo ruolo del Governo<sup>15</sup>.

Il che, ovviamente, introduce degli elementi di parzialità di non poco conto nel processo democratico di elaborazione della decisione politica da rivestire con le forme legali disciplinate dall'ordinamento giuridico statuale.

---

in AA. VV., *Studi in onore di M. Petroncelli*, a cura dell'Istituto di diritto ecclesiastico e canonico dell'Università di Napoli, Jovene, Napoli, 1989, p. 861 e segg.

<sup>14</sup> Così CARLO CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 172.

<sup>15</sup> Sui processi evolutivi che hanno interessato il ruolo del Parlamento nella forma di governo italiana nel secolo scorso si veda MARIA LUISA MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, terza edizione, Giappichelli, Torino, 1997, p. 33 e segg. e ivi un'ampia e autorevole rassegna bibliografica. Per un'efficace e approfondita analisi del dibattito sulla "governabilità" e sui progetti di Grande riforma" intesi a rafforzare l'esecutivo, adombrando l'ipotesi di un cambiamento della forma di governo, si rinvia ai saggi di ENZO CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, e ID., *La riforma mancata*, Bologna, 2000.

Atteso che venendo visibilmente ridotti i margini di intervento, nel confronto democratico, delle forze politiche di opposizione rappresentate in Parlamento, si affida la selezione dei fini costituzionali da perseguirsi a una sede politico-istituzionale per sua natura a rappresentanza politica specializzata, su oggetti la cui disciplina di principio di rango primario è spesso sfuggente e talvolta contraddittoria.

*2. Leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose di minoranza e patrimonio culturale afferente alle tradizioni religiose riconosciute: le norme di principio*

Ma torniamo al taglio tematico relativamente ristretto qui accolto: ambiti di operatività del diritto negoziale con i culti e beni culturali di interesse religioso.

Ora tutte le leggi bilateralmente convenute con le Chiese, a norma degli artt. 7, co. 2 e 8, co. 3, impegnano la Repubblica italiana (o lo Stato nella più riduttiva versione adottata nell'art. 17 della l. 101/1989 di approvazione dell'Intesa con l'Unione delle Comunità Ebraiche) a collaborare con le istituzioni confessionali coinvolte nel procedimento legislativo per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali afferenti al patrimonio storico e culturale delle stesse Chiese.

In particolare, se pure con talune varianti lessicali che attengono alla individuazione del patrimonio di riferimento dei beni culturali (che ad esempio si arricchisce di ulteriori specificazioni, oltre che storico e culturale anche morale e materiale, o, ancora, nella formula ampia e dettagliata dell'Intesa con l'UCEI, artistico, ambientale, architettonico, archivistico e librario) l'impegno alla collaborazione si concretizza nell'enunciazione di un principio di portata generale, suscettibile ovviamente di sviluppi nel tempo, ma privo di indicazioni sostanziali o procedurali che valgano significativamente a calibrare la portata del principio enunciato in ordine agli interessi presumibilmente diversificabili delle plurime identità confessionali coinvolte nella negoziazione o, ancora, a individuare sedi istituzionali, percorsi procedurali o strumenti formali di normazione da impegnare in attuazione del principio stesso.

Fuoriescono da questa normativa pressoché corale le disposizioni in materia contrattate con la Tavola Valdese, l'Unione delle Comunità Ebraiche, la Chiesa Evangelica Luterana e la Chiesa Cattolica.

In modo più puntuale, infatti, l'art. 17 della l. 449/1984 prevede l'istituzione di apposite *commissioni miste* con il compito di collaborare *per la*

*tutela e la valorizzazione dei beni culturali afferenti al patrimonio storico, morale e materiale delle chiese rappresentate dalla Tavola Valdese e tra l'altro di provvedere alla compilazione e all'aggiornamento dell'inventario di tali beni.*

A sua volta, l'art. 17 della l. 101/1989 impone la costituzione di una Commissione mista (entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione) per: l'adempimento dei fini di tutela e valorizzazione dei beni afferenti al patrimonio, ampiamente indicato, dell'ebraismo italiano; *agevolare la raccolta, il riordinamento e il godimento dei beni culturali ebraici*; *determinare le modalità di partecipazione dell'Unione alla conservazione e alla gestione delle catacombe ebraiche e le condizioni per il rispetto per esse delle prescrizioni ebraiche*; *ricevere notizia di reperimento di beni afferenti al patrimonio ebraico come definito.*

Ancora, l'art. 16 della l. n. 520/1995 prevede che siano *istituite apposite commissioni miste per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali afferenti al patrimonio storico, morale e materiale delle Comunità rappresentate dalla CELI.*

Resta infine da considerare la disposizione più complessa e articolata che inequivocabilmente rappresenta il modello regolamentativo della materia in oggetto, avendo ispirato le successive fasi di sviluppo del principio di bilateralità applicato ai gruppi confessionali: l'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama con la Chiesa Cattolica.

Dopo aver enunciato al comma 1° un principio di ampia quanto generica portata sull'impegno, *nel rispettivo ordine*, di Santa Sede e Repubblica italiana, a collaborare, *per la tutela del patrimonio storico ed artistico*, l'art. 12 accede a soluzioni di compromesso che appaiono, già sulla scorta di una prima e approssimativa interpretazione, ben più mirate e riduttive. In particolare, esso prescrive che *gli organi competenti delle due parti stipuleranno appositi accordi al fine di: armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*; *favorire e agevolare la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni.* Seguono, a concludere, le disposizioni che riservano alla S. Sede la disponibilità delle sole catacombe cristiane esistenti su tutto il territorio italiano (con il conseguente onere di provvedere alla loro custodia, manutenzione e conservazione) e la facoltà, *nell'osservanza delle leggi dello Stato e fatti salvi gli eventuali diritti di terzi, di procedere agli scavi occorrenti ed ai trasferimenti delle sacre reliquie.*

Questa prima e puntigliosa illustrazione dei materiali normativi prodotti in sede di negoziazione legislativa con le confessioni religiose intende se-

gnalare da subito i più evidenti limiti che li caratterizzano, già riassunti in via esemplificativa (e in prossimità dei primi accordi-quadro formalizzati in legge) da autorevole dottrina nella “vastità dell’oggetto e incertezza sui suoi confini, differenziazioni notevoli in funzione della confessione interessata, incertezza e genericità sullo strumento formale che dovrà dare attuazione alla intesa<sup>16</sup>”.

Sono dunque tanti i nodi problematici che si addensano nelle disposizioni contrattate in sede di accordo primario con i gruppi confessionali.

Vediamo di svolgerne i più significativi. “Vastità dell’oggetto ed incertezza dei suoi confini” sembrano il primo dei limiti addebitabili alla formulazione del principio di collaborazione come testualmente proposto nelle intese con le confessioni religiose acattoliche.

In questo caso, infatti, l’impegno alla collaborazione assunto dalla Repubblica nell’adempimento dei fini costituzionali di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-culturale-ambientale, riguarda una categoria di beni quanto mai ampia e di impegnativa delimitazione.

Nei fatti tutte le leggi negoziate con le soggettività confessionali di minoranza prescindono da ogni riferimento alla connotazione religiosa o alla funzionalizzazione al culto di questi beni o, ancora, alla loro riferibilità agli assetti proprietari e organizzativi della confessione interessata, emancipandoli, per questa via, dalla sottoponibilità a criteri di qualificazione – come il culto o l’appartenenza – già sperimentati dal diritto statale.

La nozione di bene culturale (gravato da interessi religiosi) cui accedono è differente; sensibilmente più estesa, perché potenzialmente ricomprensiva di qualunque bene *afferisca* “a quello che potremmo definire il patrimonio *lato sensu* culturale delle confessioni stesse, quasi a volere indicare nella salvaguardia delle identità, di cui i beni in questione sono espressione, l’unica ragione del controllo delle autorità confessionali sulla adeguatezza dei mezzi di tutela predisposti dallo Stato<sup>17</sup>”.

In sostanza (pur senza escludere che in alcun modo si metta in discussione la competenza esclusiva dei poteri pubblici a definire l’idoneità di un

---

<sup>16</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *Ruolo e prospettive*, cit., p. 191 che individua proprio nelle “norme pattizie che prefigurano intese nei beni culturali .... un po’ tutti insieme, i problemi e le caratteristiche” del metodo della bilateralità diffusa, come tecnica di regolamentazione degli interessi sociali religiosi a carattere istituzionale, fondata sul principio costituzionale di bilateralità ex artt. 7, co. 2° e 8, co. 3°.

<sup>17</sup> RAFFAELE BOTTA, *Manuale di Diritto Ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, seconda edizione, Giappichelli, Torino, 1998, p. 310. L’autore rileva, inoltre, come le disposizioni in materia di beni culturali negoziate con i culti di minoranza sembrino muoversi in sintonia con la normativa internazionale di tutela delle minoranze che impegna gli Stati in attività di difesa e di promozione della identità culturale delle minoranze etniche (o religiose) presenti nel loro territorio, normativa di cui peraltro viene fornita ampia documentazione.

bene a essere sottoposto al regime di tutela e valorizzazione previsto dall'ordinamento giuridico statale) si rimette alla confessione religiosa interessata e alla sua piena discrezionalità il potere di individuare i beni culturali costitutivi del patrimonio identitario della tradizione culturale-religiosa di cui è essa stessa espressione e di cui adesso è l'unica interprete formalmente abilitata a collaborare con le autorità pubbliche per preservarne o valorizzarne le risorse materiali che contribuiscono a definirlo.

Per questa via è evidente che si profila “una *collaborazione molto ampia destinata a coinvolgere* – soprattutto per le confessioni che possono vantare un più lungo radicamento storico nel nostro Paese – *tutti i beni culturali che hanno attinenza con la loro tradizione culturale e storica*<sup>18</sup>”.

## 2.1. *Segue. Le norme di dettaglio*

A fronte della ridondante enunciazione del principio di collaborazione fra Repubblica italiana e culti minoritari appena considerata mancano, al contrario, nelle leggi di approvazione delle intese indicazioni puntuali sulle modalità di attuazione da impiegarsi per tradurre operativamente quel principio nell'assetto organizzativo dei pubblici poteri, quale definito con riguardo alle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

In effetti, i modelli di riferimento si riducono a due. Come si è visto, alcune leggi negoziate si limitano a sancire in materia un mero impegno alla collaborazione. Altre, prevedono, come ulteriore vincolo, la istituzione di commissioni miste assunte come sedi istituzionali deputate allo svolgimento dell'attività di collaborazione per la realizzazione dei fini costituzionali indicati<sup>19</sup>.

Nel primo caso, pertanto, il principio di collaborazione enunciato sembra plausibilmente destinato a tradursi in un mero “*strumento di vigilanza e di impulso* sull'attività degli organi statali preposti istituzionalmente alla

---

<sup>18</sup> I corsivi che non hanno riscontro nel brano tratto da NICOLA GULLO, art. 9, *Beni culturali di interesse religioso*, in MARIA ALESSANDRA SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II edizione, Giuffrè, Milano, 2012, p. 99, hanno il fine evidente di sottolineare ampiezza e pervasività del principio di collaborazione come formulato nelle leggi di approvazione delle intese con i culti di minoranza. In argomento, e in senso conforme, si vedano LUCIA SCALERA, *La tutela dei beni culturali ebraici*, in *Dir. Eccles.*, 1994, p. 742 e segg.; STEFANIA COLOMBO, *I rapporti fra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia: l'Intesa del 1995*, in *www.olir.it*, dicembre 2003; ROBERTO SARACINO, *L'Intesa con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia*, in *www.olir.it*, agosto 2004; GIULIO VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali, Storia e attualità*, II edizione, Cedam, Padova, 2007, p. 159.

<sup>19</sup> Sul punto cfr. NICOLA GULLO, cit., p. 99.

tutela dei beni culturali, utilizzabile dalle confessioni religiose per controllare che la tutela eventualmente apprestata non tradisca in qualche modo l'identità di cui i beni *de quibus* sono (e devono rimanere) espressione e per stimolarne la predisposizione, laddove si riscontri una inerzia dello Stato pur in presenza di un degrado dei medesimi beni<sup>20</sup>.

Nel secondo caso, invece, le commissioni miste, da istituirsi, si configurano come centri decisionali abilitati alla definizione delle modalità di attuazione dei fini di tutela e valorizzazione dei beni culturali di afferenza alla confessione religiosa interessata. Ma, su quali livelli dell'organizzazione dei pubblici poteri debbano essere dislocate queste commissioni, le leggi negoziate tacciono, limitandosi a puntualizzarne alcuni compiti, già in precedenza richiamati. Ovvero, provvedere alla compilazione e all'aggiornamento dell'inventario dei beni culturali afferenti al patrimonio storico, morale e materiale delle chiese rappresentate dalla Tavola Valdese (art. 17 co. 2° l. 449/1984) e delle comunità rappresentate dalla CELI (art. 16 co. 2° l. 520/1995). O, ancora: agevolare la raccolta, il riordinamento e il godimento dei beni culturali ebraici; determinare le modalità di partecipazione dell'U-CEI alla conservazione e gestione delle catacombe ebraiche; predisporre le condizioni per il rispetto delle prescrizioni rituali delle stesse; ricevere notizia del reperimento dei beni culturali afferenti all'ebraismo italiano (art. 17 commi 2°, 3° e 4° della l. 101/1989).

3. L. 25 marzo 1985 n.121, *Chiesa Cattolica e patrimonio storico e artistico: art. 12 e principio di collaborazione*

È di tutta evidenza, poi, che nel nuovo e complesso contesto normativo di riferimento che si va a delineare in sede negoziale dei beni culturali che potremmo definire in senso lato a *valenza culturale religiosa*, l'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama è chiamato a interpretare un ruolo tutt'altro che secondario.

Anche e soprattutto avendo riguardo alla quantità e qualità dei nodi problematici da sciogliere in un'attività intesa a incardinare in sistema le disposizioni, *prima facie* contraddittorie, in esso contenute.

Di non agevole decodificazione è innanzitutto la prima disposizione che

---

<sup>20</sup> RAFFAELE BOTTA, op. ult. cit., p. 311. Più riduttivamente, GIULIO VOLPE, op. ult. cit., p. 159, ritiene che in questa ipotesi sia stato introdotto un "obbligo procedimentale, per le amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela, di sentire gli organi della confessione interessata quando debbano essere assoggettati a vincolo beni di interesse religioso appartenenti alle singole confessioni religiose".

afferma il principio della collaborazione fra Santa Sede e Repubblica italiana, ciascuno nel proprio ordine, per la tutela del patrimonio storico e artistico (art. 12 co. 1°).

La formulazione del principio di collaborazione, in questo caso, è ancora più ampia di quanto non accada nelle corrispondenti norme delle intese con le altre confessioni religiose, dal momento che investe la generalità del patrimonio sottoponibile alla azione sinergica di tutela dei poteri pubblici e dell'autorità ecclesiastica. Per di più essa si avvale di espressioni letterali che ricompongono in una sintesi poco lineare norme di principio, a loro volta, di tutt'altro che agevole e piana accessibilità ermeneutica. In sostanza, si assemblano, convertendone i contenuti prescrittivi a vantaggio dei nuovi interessi ecclesiali emergenti: il principio concordatario di collaborazione per la *promozione dell'uomo e il bene del Paese* fra Repubblica italiana e Chiesa Cattolica (art. 1 Conc.); il principio di separazione degli ordini in cui agiscono Stato e Chiesa Cattolica (art. 7, co. 1°); l'impegno costituzionale posto a carico della Repubblica di tutelare "il patrimonio storico e artistico della Nazione" (art. 9, co. 2°).

Ora, com'è noto, l'art. 1 Conc. formalmente inaugura una nuova tecnica di redazione delle clausole concordatarie, innovativa quanto problematica: la riaffermazione, o il richiamo, di principi già contenuti nel testo fondamentale dello Stato costituzionale di diritto italiano, cui segue la enunciazione di disposizioni bilateralmente convenute in talune aree tematiche oggetto di negoziazione legislativa<sup>21</sup>.

È palese il primo obiettivo perseguito: manifestare in modo inequivoco la volontà delle Parti contraenti di salvaguardare la piena operatività del sistema valoriale posto a fondamento della Repubblica italiana<sup>22</sup>, in particolare quando le clausole concordatarie incidano su settori di interesse sociale, in via espressa, costituzionalmente orientati<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Sulla *concordatizzazione* di principi costituzionali, si vedano le prime riflessioni di SALVATORE BERLINGÒ, *Gli enti e il patrimonio della Chiesa*, in AA. VV., *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 fra Italia e Santa Sede*, a cura di SILVIO FERRARI, Il Mulino, Bologna, 1985, che ne apprezza l'utilità individuandovi "uno strumento ermeneutico primario" offerto all'interprete e "rappresentato dal valore semantico dei principi della nostra Carta fondamentale, accettati dalla S. Sede nella funzione loro propria di parametri-guida per l'interpretazione delle clausole bilateralmente convenute", pp.89-90.

<sup>22</sup> Volontà già espressa nel Preambolo dell'Accordo di Villa Madama, laddove la S. Sede e la Repubblica italiana convengono sull'opportunità di addivenire a modificazioni consensuali del Concordato Lateranense, "*avendo presenti, da parte della Repubblica italiana i principi sanciti dalla sua Costituzione e, da parte della S. Sede, le dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II circa la libertà religiosa e i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica, nonché la nuova codificazione del diritto canonico*".

<sup>23</sup> Emblematico il richiamo e la riaffermazione testuale del principio enunciato dall'art. 20 cost. (che sancisce il divieto di discipline discriminatorie a danno di soggettività collettive a carattere

Altrettanto palese, tuttavia, il secondo obiettivo promosso: irrigidire nelle forme contrattuali della normativa volta alla regolamentazione dei rapporti fra Stato e Chiesa Cattolica (ex art. 7, co. 2° cost.) chiavi interpretative dei principi costituzionali, formalmente riaffermati o implicitamente richiamati, funzionali a irrobustire di contenuti assiologici a valenza costituzionale le normative di settore che si vanno a introdurre<sup>24</sup>.

In questo caso, il richiamo alla *clausola di separatezza degli ordini* sancita dall'art. 7 co. 1° cost., al cui “pieno rispetto nei loro rapporti” Repubblica italiana e S. Sede si impegnano, consente di assegnare fondamento costituzionale alla dichiarazione normativa che di seguito, nell'art. 1 Conc., impegna altresì le Parti contraenti “alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese”.

La prospettiva inter-ordinamentale dei rapporti Stato-Chiesa, desumibile dall'enunciazione costituzionale dell'art. 7 co. 1° cost., ben può prestarsi, difatti, a conferire rinnovate basi di legittimazione a una prassi concordataria incline a dispiegarsi su qualunque sfera di rilevanza sociale non sia ascrivibile in modo certo e univoco all'*ordine proprio dello Stato* o all'*ordine proprio della Chiesa*<sup>25</sup>, ma, al contrario, ricada nell'ambito ben più esteso di quei “rapporti che si vorrebbero necessariamente disciplinati per via pattizia”. Atteso che è la stessa “ampia declinazione dei fondamenti costituzionali della bilateralità che induce a riconoscere in quest'ultima lo strumento costituzionalmente doveroso di salvaguardia del pluralismo religioso e confessionale, di eguale libertà e autonomia delle confessioni, e, per tale via di perseguimento, degli obiettivi di pieno sviluppo e implementazione dei suoi diritti”<sup>26</sup> a potenziarne la sua problematica tendenza espansiva.

È proprio nel contesto, dunque, del *principio di collaborazione per la pro-*

---

ecclesiastico o con fine di religione o di culto) con cui esordisce il comma 1° dell'art. 7 Conc., inteso alla riconfigurazione della normativa di principio su uno dei settori più controversi storicamente oggetto di relazioni concordatarie: enti e beni ecclesiastici.

<sup>24</sup> Si vedano in argomento le riflessioni critiche di ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 303 e segg. L'A., con riguardo alla disciplina concordataria dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali, segnala l'implicito e improprio riferimento alle norme di principio (ex art. 9 Cost.) che impegnano la Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura e a tutelare il patrimonio storico della Nazione.

<sup>25</sup> Per un'approfondita disamina delle divergenti letture proposte nel tempo dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale del principio della distinzione degli ordini ex art. 7, 1° comma Cost. vedi ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, settima edizione, Giuffrè, Milano, 1993, p. 49 e segg., nonché p. 177 e segg.

<sup>26</sup> GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c ) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 163-164.

*mozione dell'uomo e il bene del Paese* che si può agevolmente collocare la disposizione di esordio dell'art. 12 Conc., in particolare quando si abbracciano in una visione di sintesi le finalità onnicomprensive richiamate dall'art. 1 Conc., e gli interessi sociali oggetto dell'art. 12<sup>27</sup>.

È infatti la naturale funzione culturale del *patrimonio storico e artistico* (che arricchisce e specializza conoscenze, affina sensibilità e intelligenze, contribuisce alla formazione di abiti mentali consapevoli) a renderne essenziale il ruolo nel processo di costruzione dell'uomo e della società di cui è parte e a richiamarne su di esso l'esercizio di responsabilità collettive, che ne prevengano il deterioramento, ne impediscano la dispersione, ne assicurino la libera fruizione.

Promozione dei processi di apprendimento della persona umana e funzione culturale del patrimonio storico e artistico costituiscono, d'altra parte, i fini-valori che hanno orientato la politica culturale del Costituente e trovato espressione fra i principi fondamentali della Carta repubblicana nell'art. 9<sup>28</sup>, che sancisce l'impegno della Repubblica alla promozione dello sviluppo della cultura (comma 1) e alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione (comma 2)<sup>29</sup>, alle cui proposizioni di principio l'art. 12 testualmente attinge.

È di tutta evidenza, difatti, che nel richiamo testuale alla formula letterale "tutela del patrimonio storico-artistico" impiegata dal Costituente allo scopo di configurare un compito assegnato allo stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni, prende corpo un programma di politica legislativa (orientato dalle istanze del gruppo confessionale di maggioranza) che inten-

<sup>27</sup> Vedi, in questa prospettiva, da ultimo ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali ("vecchi e nuovi")*, in [www.statoecondizioni.it](http://www.statoecondizioni.it), n. 33, 2012 (e, in senso conforme, l'autorevole dottrina indicata alla nota 1) che individua nella collaborazione fra S. Sede e Repubblica italiana "per la tutela del patrimonio storico e artistico" (sancita nell'art. 12) "una assunzione di responsabilità che, letta in relazione con quanto stabilito dall'art. 1 dell'Accordo del 1984, intende indicare nella suddetta tutela un fondamentale momento esplicativo del più generale impegno sottoscritto dalle Parti per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".

<sup>28</sup> "L'inserimento della norma fra i principi fondamentali della Costituzione deve essere considerata oggi particolarmente felice, sia per il significato rafforzativo delle argomentazioni di merito che assume la recezione di un determinato valore fra i principi fondamentali dell'ordinamento, sia per le implicazioni giuridiche che da tale collocazione è possibile trarre". FABIO MERUSI, *Art. 9*, in AA. VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di GIUSEPPE BRANCA, *Principi fondamentali*, Zanichelli- Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 442.

<sup>29</sup> Sulla *Costituzione culturale* e sul ruolo da assegnare all'art. 9 nell'economia delle scelte costituenti vedi BENIAMINO CARAVITA, *Art. 9*, in AA. VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di VEZIO CRISAFULLI E LIVIO PALADIN, Cedam, Padova, 1990, p. 51 e segg.; JORG LUTHER, *Art. 9. La tutela costituzionale della cultura e dell'ambiente*, in AA. VV., *Stato della Costituzione. Oltre la bicamerale, le riforme possibili*, a cura di GUIDO NEPPI MODONA, Il Saggiatore, Milano, 1998, p. 38 e segg.

de utilizzare i processi evolutivi che hanno interessato nello Stato costituzionale di diritto il rapporto tra pubblico e privato, definendo una concreta “ipotesi di collaborazione per un obiettivo di politica culturale”<sup>30</sup>.

Resta comunque il fatto della intrinseca ambiguità della formula d’apertura dell’art. 12: “La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico e artistico”.

Non giovano difatti a fare chiarezza sul modello convenzionale che si intende assumere né il riferimento ad una collaborazione da svolgersi, ognuno nel proprio ordine, perché evocativo di un riparto di competenze non meglio precisate, né l’oggetto su cui la collaborazione è destinata a incidere, dal momento che l’espressione “patrimonio storico-artistico” rinvia nella sua genericità a una aggregazione di risorse materiali di cui si rileva unicamente l’essere significativa manifestazione di civiltà.

Risultano, in sostanza, privi di delimitazione i poteri riconosciuti in materia alle Parti contraenti; il raggio di azione delle funzioni da espletarsi; i beni culturali alla cui tutela finalizzare l’esercizio dei primi e l’attività delle seconde.

### *3.1. Segue. Art. 12 e accordi derivati*

Il principio in parola presenta, dunque, tutti i limiti e i margini di incertezza di un compromesso di non facile composizione fra l’interesse pubblico, di rilievo costituzionale, alla disciplina dei beni che svolgono una funzione educativo-formativa e l’interesse confessionale a preservare, di quei beni, identità culturale e idoneità a produrre ricchezza. Anche in questa ipotesi avrà pesato, d’altra parte, l’azione congiunta di più fattori: peso sociale e influenza politica dell’interlocutore confessionale e il dato macroscopico dell’essere circa “il settanta per cento dei beni culturali italiani rappresentato da cose di interesse religioso”<sup>31</sup>.

Certo è che, sebbene carente di indicazioni compiute e lineari, il princi-

---

<sup>30</sup> Cfr. ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, decima edizione, cit., p. 356, dove si osserva come “oggi da una parte si punta soprattutto ad una valorizzazione dei beni culturali ai fini di una loro effettiva fruizione, dall’altra si concepisce diversamente il rapporto del *pubblico* rispetto al *privato*”. Con la conseguenza che “visto che quello che importa in relazione ai beni culturali è che essi possano assolvere una funzione sociale .... il privato può essere considerato come un soggetto che collabora a pieno titolo con il pubblico per il raggiungimento degli obiettivi generali fissati in Costituzione”.

<sup>31</sup> ALFONSO RENDE, *I beni culturali di interesse religioso*, in GIULIO VOLPE, *Manuale dei beni culturali. Storia e attualità*, seconda edizione, Cedam, Padova, 2007, p. 144.

pio di collaborazione con la Chiesa Cattolica, al cui rispetto la Repubblica italiana si è impegnata, nello svolgimento delle attività pubbliche di tutela del patrimonio storico e artistico, è destinato inequivocabilmente a presidiare il settore normativo inteso alla regolamentazione del bene giuridico assunto ad oggetto.

In altri termini, esso è chiamato ad assolvere una funzione essenziale: orientare l'azione dei poteri pubblici in materia, disponendola verso l'operatività necessaria del metodo consensuale<sup>32</sup>.

Per questa via, dunque, tendono a disperdersi e ad assottigliarsi le contraddizioni che sembrano pervadere la normativa concordataria sui beni culturali di interesse religioso, allorché l'attenzione si rivolga dal principio alle regole. In particolare, questa volta, alla fattispecie normativa di cui all'art. 12, 1, comma 2: "Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti considereranno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche".

È di tutta evidenza, infatti, che la disposizione in oggetto anzitutto "accentua l'impegno alla collaborazione mediante l'espressa previsione di successivi accordi"<sup>33</sup>. Ma vi è di più. Essa amplia la sfera di incidenza del principio di collaborazione ben oltre la delimitazione di facciata del campo di azione che sembra si voglia riservare al suo concreto operare.

Consideriamo le ragioni che concorrono a non sottovalutare i modi di trasmutazione della collaborazione necessaria dal *principio* alle *regole*, come definite nel secondo comma dell'art. 12, 1.

Ora, la previsione di accordi derivati finalizzati ad *armonizzare l'applicazione della legge italiana*, mediante *opportune disposizioni*, con *le esigenze di carattere religioso*, opera, innanzitutto, in quel margine di flessibilità connaturato a ogni normativa di principio e spesso favorito proprio "dalla separazione fra una fonte che detta norme di principio ed un'altra che, in attuazione di essa, specifica le regole dettagliate"<sup>34</sup>.

Nell'ipotesi considerata, quel margine di flessibilità viene utilizzato al meglio. Genericità e ampiezza, infatti, dell'area regolamentativa affidata ai

---

<sup>32</sup> Sulla funzione prescrittiva *naturaliter* assolta dai principi di orientamento dell'*agire consequenziale*, vedi GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Einaudi, Torino, 2009, p. 83 e segg.; ID., *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 205 e segg.

<sup>33</sup> ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 1.

<sup>34</sup> ALESSANDRO PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).dottrina, 2008, p. 10.

nuovi processi decisionali, ed indeterminatezza dei luoghi istituzionali di produzione delle regole intese alla applicazione della normativa statuale unilaterale di settore, sembrano prefigurare soluzioni di compromesso (fra interessi pubblici e interessi confessionali) aperte ad introdurre nell'ordinamento giuridico statale *varianti prescrittive* non sufficientemente perimetrare da principi e regole concordatarie di rango primario, sia di natura procedurale, che sostanziale.

Quali siano *gli organi competenti* che debbano concordare *opportune disposizioni*, quali i margini di intervento consentiti ad una attività regolamentativa ai fini di *armonizzazione della legge italiana*, quali i significati da assegnare alle espressioni lessicali *esigenze religiose, beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*, sono tutti interrogativi la cui risposta è, in tutta evidenza, rimessa alla fase disciplinare derivata.

In particolare, l'accordo di vertice non precisa il livello istituzionale entro il quale debba svolgersi la collaborazione fra pubblici poteri e rappresentanze confessionali: se essa debba, cioè, intervenire nella sede naturale di attuazione della normativa statuale, il procedimento amministrativo, oppure, al contrario possa accedere al grado più elevato dei procedimenti di formazione secondaria. Non è affatto chiaro, in sostanza, se gli accordi derivati previsti in materia debbano "consistere in particolari concretizzazioni dei procedimenti attuativi di norme unilaterali, le cosiddette intese procedimentali" o, invece, siano abilitati a percorrere le fasi procedurali e a vestirsi della forma di fonte di normazione secondaria, propria delle intese para-concordatarie<sup>35</sup>.

È testimonianza, inoltre, altrettanto eloquente dei limiti esplicativi della norma concordataria la finalità da perseguirsi in essa indicata: *armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze religiose*. Esigenze religiose è espressione lessicale che si presta con difficoltà a tracciare un discrimine nell'ampio ventaglio delle aspettative che credenza di fede ed evoluzione storica della società possono concorrere a depositare nel patrimonio materiale e culturale di riferimento di un'istituzione confessionale<sup>36</sup>. Piuttosto è

---

<sup>35</sup> In argomento vedi SALVATORE BERLINGO', *Autonomia e pluralismo confessionale, eguale libertà e sistema normativo*, in AA. VV., *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di VALERIO TOZZI, Edisud, Salerno, 1993, p. 84 e segg., con riguardo alle diverse e problematiche ipotesi di *scansione temporale e/o articolazione funzionale* della bilateralità insufficientemente definite dall'accordo-quadro; ID., *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1991, p. 471 e segg.; GIUSEPPE D'ANGELO, op. ult. cit., per una accurata ricostruzione dei diversi ambiti delle intese paraconcordatarie e delle intese procedimentali, p. 172 e segg.

<sup>36</sup> Vedi al riguardo il documento della CEI su *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, approvato nel corso della XXXVI assemblea generale dell'episcopato italiano tenutasi a Roma dal 26 al 29 ottobre del 1992 e pubblicato con decreto del Presidente della CEI 9.12.1992, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 1992, n. 9, p. 309 e segg., nel quale si legge: "la Chiesa per

da rilevare la forte divaricazione che le due espressioni, *armonizzare ed esigenze religiose*, determinano fra il fine primario da realizzare, *l'applicazione della legge italiana*, e il contesto in cui si deve operare, che sembra affidato ad una attività interpretativa delle ampie clausole *contrattuali* imposte<sup>37</sup>.

E veniamo all'oggetto che ricade nell'ambito di operatività delle "opportune disposizioni" da concordare, come individuato dalla legislazione bilateralmente convenuta di rango primario: *i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*.

Come opportunamente rilevato, l'art.12 n. 1, comma 2, "si segnala anche perché introduce per la prima volta la categoria dei beni culturali di interesse religioso, contraddistinta da due elementi fondamentali: l'appartenenza dei beni ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, per un verso, e le esigenze di carattere religioso" dall'altro<sup>38</sup>.

Ora, anche in questo caso i due criteri qualificatori previsti sono così ampi da richiedere subito alcune precisazioni.

In primo luogo, la difficoltà di delimitazione del primo: *bene culturale di interesse religioso*. Quale rapporto, a fini qualificatori, debba intendersi fra bisogno religioso e bene culturale (perché costitutivo del patrimonio storico e artistico della Nazione di rilevanza costituzionale) può, e ragionevolmente, dar luogo a due divergenti ipotesi interpretative. Ovvero, che l'interesse religioso debba essere considerato come criterio di specificazione da sommare al pregio storico o artistico del bene culturale<sup>39</sup>; o, al contrario, che l'interesse religioso debba essere considerato come intrinsecamente connesso al bene stesso, tanto da determinarne la rilevanza nel diritto statale come bene sottoponibile a tutela pubblica<sup>40</sup>. Entrambe le ipotesi interpretative, inoltre,

---

la celebrazione della liturgia e per l'esercizio della sua missione ha sempre favorito la creazione di beni culturali, che stimolano una più diretta comunicazione tra i fedeli nella Chiesa e tra la Chiesa e il mondo circostante, *promuovendo un arricchimento sia della stessa Chiesa sia delle varie culture*". L'ampiezza dei fini indicati nel documento è, infatti, emblematicamente riepilogativa della quantità e della qualità delle esigenze religiose che trovano appagamento nella "creazione di beni culturali" e che richiedono adeguato riconoscimento.

<sup>37</sup> In questa prospettiva vedi da ultimo NICOLA COLAIANNI, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, in [www.statoe chiese.it](http://www.statoe chiese.it), n. 21/2012, p. 3, che individua nell'art. 16, lett. a,) della legge 222/1985 sugli enti e beni ecclesiastici un plausibile strumento di delimitazione del campo di applicazione dell'accordo mediante il ricorso alla esemplificazione in esso contenuta delle esigenze o attività religiose.

<sup>38</sup> NICOLA GULLO, *Beni culturali di interesse religioso*, cit., p.93.

<sup>39</sup> Tanto da doversi preferire la terminologia di "beni culturali e di interesse religioso". In questa prospettiva cfr. MAURO RENNA, *I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, p. 185.

<sup>40</sup> In tal senso si veda ALFONSO RENDE, *I beni culturali di interesse religioso*, cit. p. 145.

ripropongono le riserve critiche in precedenza espresse sulla problematica utilizzazione di termini, quali esigenze religiose-interesse religioso, potenzialmente idonei a essere svolti in funzione premiale degli orientamenti culturali dell'interlocutore confessionale, a svantaggio di una sintesi culturale aperta all'apporto delle energie plurali della società democratica.

In secondo luogo, lo stesso elemento definitorio dell'appartenenza proprietaria del bene ad enti *o istituzioni ecclesiastiche, che sembra riservare l'uso del metodo negoziale ai soli beni culturali in mano ecclesiastica*<sup>41</sup>, contribuisce ad accentuare l'ambiguità del contesto normativo, pur inteso a dotare il principio di collaborazione di contorni più definiti.

Il riferimento difatti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, non formalmente individuati, sembra ricondurre, in modo indifferenziato, nell'orbita delle concorrente valutazione di poteri pubblici e autorità ecclesiastiche il patrimonio a valenza culturale/religiosa di tutte le entità collettive a fine di religione o di culto, assunte nella prospettiva inclusiva di cui all'art. 20 Cost.<sup>42</sup>, ma con evidente superfetazione dei poteri di rappresentanza della Chiesa Cattolica.

### *3.2. Segue. Art. 12 e normativa statuale unilaterale di settore*

Ora, l'idea che la leva della riforma concordataria sia stata utilizzata come strumento per accrescere l'influenza della Chiesa Cattolica in questo settore di interesse (richiamando il principio di collaborazione e i suoi concreti svolgimenti operativi al fine di garantire formale ed estesa accoglienza nel diritto statuale delle istanze *latamente* identitarie dell'ordinamento confessionale) trova ulteriori punti di forza nelle ragioni che qui di seguito si vanno ad illustrare.

La prima ragione, che è anche la più ovvia, si fonda sulla forza formale della interlocuzione delle fonti concordatarie primarie con le fonti legislative unilaterali.

Certo le regole prescrittive sino ad ora considerate subordinano il proprio campo di azione alla legislazione statuale di settore, ma non vi sono margini di dubbio sul fatto che esse, contestualmente, ne potenziano e, in

---

<sup>41</sup> L'espressione è di ALFONSO RENDE, *ibidem*, p. 147.

<sup>42</sup> Cfr. in tal senso, con riguardo alla disposizione di contenuto analogo dell'art. 19 del d. lgs., n.490/1999, FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 19, Beni culturali di interesse religioso*, in AA. VV., *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali, Testo unico, approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*, a cura di MARCO CAMMELLI, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 81.

gran parte, ne rimodulano i contenuti, secondo modalità più adesive agli interessi confessionali.

Vediamo come.

Le disposizioni (a norma dell'art. 12, n. 1, comma 2 Conc.) da concordare si proiettano in un diritto statutale ancora (nel momento in cui si conclude formalmente il processo di revisione concordataria) affidato alla politica culturale di tutela dei beni culturali della legge 1 giugno 1939, n. 1089, il cui art. 8 stabilisce: "Quando si tratti di cose appartenenti ad enti ecclesiastici, il Ministro per l'Educazione Nazionale, nell'esercizio dei suoi poteri, procederà, per quanto riguarda le esigenze di culto, d'accordo con l'autorità ecclesiastica"<sup>43</sup>.

È palese la portata innovativa immediata delle disposizioni concordatarie: gli accordi convergono ora in un modello cooperativo, certo tutto da definire, ma protetto dalla normativa concordataria<sup>44</sup>; le esigenze di culto connesse ai beni (appartenenti ad enti ecclesiastici), di più agevole identificazione nelle istanze confessionali alla piena disponibilità di beni strumentali allo svolgimento di attività individuali o comunitarie espressive (concretamente e immediatamente) della credenza di fede, trasmutano in *esigenze religiose*, della cui problematica identificazione si è già detto; le cose, genericamente appartenenti ad enti ecclesiastici, integrano una nuova categoria di beni culturali sostanzialmente aperta alle valutazioni dell'ordinamento confessionale. La seconda ragione attiene alle forme diversificate e specializzate di tutela pubblica del *patrimonio storico e artistico della Nazione* – salvaguardia, valorizzazione, godimento – che l'art. 12, n. 1, comma 2, indica in dettaglio per ricomprenderle tutte nelle disposizioni da concordare. Qui si opera nel solco di quella interpretazione evolutiva dell'art. 9 Cost., che si va consolidando al fine di adeguare alle mutate esigenze costituzionali il regime *statico*, a carattere meramente vincolistico, della normativa di settore<sup>45</sup>, affinché le istanze confessionali non siano marginalizzate nei processi evolutivi che stanno interessando l'ordinamento giuridico statale.

La terza ragione risiede nel comma 2 dell'art. 12, n.1 Conc.: "La conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle bibliote-

---

<sup>43</sup> Sulla legislazione organica tardo-fascista del 1939 cfr. SABINO CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1976.

<sup>44</sup> In altri termini, il principio di cui all'art. 8 della l. n. 1089/1939 "viene in sostanza concordatizzato dall'Accordo di Villa Madama" sicché quel "principio vige ora in virtù di una fonte d'origine bilaterale". In tal senso GIUSEPPE DALLA TORRE, *I beni culturali ecclesiastici. Appunti per una riflessione*, in *Quaderni di dir. e pol. Ecclesiastica*, 1999, n. 1, p. 120.

<sup>45</sup> In argomento si veda PIER GIORGIO FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle disc. pubbl.*, Torino, 1987, vol. II, p. 217.

che dei medesimi enti ed istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese fra i competenti organi delle due Parti”.

La disposizione conferma in modo emblematico il dato registrato nelle considerazioni svolte in precedenza: il progressivo ampliamento della prassi negoziale anche in un settore normativo che la disciplina concordataria primaria di dettaglio sembra assegnare alla competenza esclusiva dei poteri pubblici.

In via di sintesi, si prefigurano nuovi canali istituzionali di confronto fra autorità pubbliche e autorità confessionali, mentre, contestualmente, si riconosce all'interlocutore confessionale la capacità di concorrere alla delimitazione materiale dell'ambito di operatività del modello convenzionale. Come trascurare, infatti, il dato oggettivo che “archivi e biblioteche ... certamente non hanno nessuna diretta attinenza con il culto, ma ... altrettanto certamente hanno una diretta rilevanza strumentale per l'organizzazione della Chiesa, per l'esercizio del magistero e del ministero ecclesiastico, per l'esercizio della *giurisdizione in materia ecclesiastica?*”<sup>46</sup>

#### 4. *Legalità costituzionale, patrimonio culturale e confessioni religiose. Primi rilievi conclusivi*

Come il modello convenzionale che si è descritto sopra saprà adattarsi alla politica culturale dello Stato costituzionale di diritto, in ragione del compromesso su cui è fondato fra istanze identitarie e funzione sociale del patrimonio culturale, è interrogativo che troverà risposta negli accadimenti che di qui a poco saranno oggetto di valutazione.

Per il momento restano da segnalare alcune incongruenze che sul piano sostanziale sembrano minarne alla base la capacità di disporsi a produrre soluzioni che non alterino la coerenza di un sistema democratico, orientato dalla Carta costituzionale a garantire le ragioni di tutti gli attori sociali.

Prima fra tutte, la enucleazione in sede di negoziazione legislativa con i culti di quel principio di collaborazione che impegna la Repubblica a commisurare nei fatti le scelte di politica culturale ai *bisogni del sacro* così come interpretati, nelle diverse tradizioni, dai soggetti istituzionali riconosciuti e protetti dal diritto negoziale.

L'avere irrigidito, difatti, nelle forme della legislazione contrattata, il diritto delle identità confessionali a concorrere alla declinazione del programma

---

<sup>46</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *I beni culturali ecclesiastici*, op. ult. cit., p. 120.

politico della Repubblica sul *patrimonio storico e artistico della Nazione*, svela una lettura parziale del dato costituzionale, quantomeno sotto due profili.

Innanzitutto, si reinterpreta il principio del pluralismo confessionale costruendo statuti giuridici privilegiati che determinano una divaricazione fra diritto all'identità confessionale e *doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale* su di un tema quale quello della promozione e della fruizione della cultura in tutte le sue espressioni, che la Carta costituzionale pone a fondamento del *pieno sviluppo della persona umana*<sup>47</sup>.

Si rimodula, in secondo luogo, il principio del pluralismo ideologico e sociale attribuendo un valore aggiunto al bisogno religioso in rapporto a beni sui quali, piuttosto che enfatizzare differenze, andrebbe garantito il diritto di tutti alla *memoria delle generazioni passate e allo sviluppo culturale delle generazioni future*<sup>48</sup>.

In sostanza, “in uno Stato democratico e pluralista la tutela e la promozione degli elementi costitutivi della cultura sono ammissibili solo a condizione e in quanto quegli elementi costitutivi (fra i quali vi è la religione) al di là della comunicazione dei messaggi ideologici cui possono essere sempre piegati, siano in grado di produrre valori puramente umanistici di completamento e arricchimento della persona: non è cioè la specificità – consistente nel messaggio da comunicare – che può essere rilevata”. Ne deriva che il bene culturale “è culturale e basta, e la pretesa identità che gli deriva dal fatto che esprime arte *sacra* non deve modificare il generale impegno che la Repubblica ha nel tutelare il bene stesso”<sup>49</sup>.

## II. Principio di collaborazione e processo di attuazione

### 1. I primi esiti applicativi: l'Intesa sui beni culturali di appartenenza ecclesiastica del 1996

Trascorreranno dieci anni e più prima che il modello di collaborazione proposto dal diritto negoziale con i culti in materia di *patrimonio culturale a valenza religiosa* trovi una formale definizione di sintesi in sede applicativa

---

<sup>47</sup> Per un'ampia disamina dei principi costituzionali che fondano la cd. *costituzione culturale* vedi GUIDO CLEMENTE DI S. LUCA E RITA SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, seconda edizione, Jovene, Napoli, 2008, p. 23 e segg.

<sup>48</sup> Sulla indifferenziabile *priorità culturale* dei beni facenti parte del patrimonio storico e artistico vedi JORG LUTHER, *Art. 9. La tutela costituzionale della cultura e dell'ambiente*, cit., p. 41.

<sup>49</sup> ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, nona edizione, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 402-403.

(sicuramente parziale ma non per questo meno significativa) con la stipula dell'intesa fra il Ministro dei beni culturali e ambientali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana del 13 settembre 1996, resa esecutiva con D.P.R. 26 settembre 1996, n. 571.

L'intesa, che conclude una vicenda politico-istituzionale complessa<sup>50</sup>, oggetto di un serrato dibattito in sede scientifica<sup>51</sup>, inaugura una nuova fase storica della disciplina statale in materia, segnata da questo momento dal dispiegarsi di un'attenzione per i bisogni religiosi connessi al patrimonio culturale, orientata in modo inequivocabile dai principi statuiti in sede di negoziazione legislativa con i culti e dagli interessi confessionali della credenza di fede maggioritaria che, nel perdurante silenzio di *fonti consensuali derivate* con le confessioni religiose di minoranza, sapranno utilmente collocarsi nei processi di sviluppo del modello cooperativo definito in via di prima approssimazione dall'Accordo di Villa Madama del 1984<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Il primo progetto di intesa, predisposto dall'apposita commissione paritetica italo-vaticana, istituita il 13 febbraio 1987 per dare attuazione al complesso delle questioni che il Concordato rinvia ad accordi successivi, presentato solo alla Camera dei Deputati il 17 settembre 1991 e illustrato nelle sue linee fondamentali dall'allora sottosegretario di Stato, on. Astori (cfr. Camera dei Deputati – Commissione VII – Cultura, Scienza e Istruzione – Comunicazioni del Governo sullo stato di attuazione del Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede in materia di beni culturali, 17 settembre 1991, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991-1992, n. 2, p. 451 e segg.), non supera il vaglio parlamentare. In particolare si eccepisce sotto il profilo procedurale la genericità dell'informativa del Governo sul contenuto dell'accordo da sottoscrivere, a fronte della risoluzione approvata dalla Camera dei Deputati il 20 marzo 1985, che impegna il Governo a sottoporre al Parlamento ogni ipotesi di intesa attuativa. Mentre, sotto il profilo sostanziale, si valuta criticamente l'intento di adattare alla materia dei beni culturali di interesse religioso le previsioni normative afferenti a *conferenze di servizi e accordi di programma*, di cui alle leggi n. 241 e 142 del 1990, perché strutturalmente delimitate alla partecipazione esclusiva di amministrazioni pubbliche e pubblici funzionari, quali, in tutta evidenza, non sono le autorità ecclesiastiche. Per un'accurata ricostruzione critica della vicenda cfr. LUCIANO GUERZONI, *Nuovo Concordato e beni culturali: profili politico-istituzionali della bozza di intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993, n. 1, p. 133 e segg.

<sup>51</sup> In particolare valuta positivamente il ricorso – adombrato nel 1991 dalla prima bozza di intesa in materia di beni culturali di interesse religioso – ai moduli procedurali e convenzionali delle leggi n. 241 e 142 del 1990, perché funzionali “a rendere più agili le determinazioni amministrative e allo stesso tempo più rispettose delle esigenze di tutela dei concorrenti interessi” GIUSEPPE DALLA TORRE, *I beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 119. In senso conforme cfr. GIORGIO PASTORI, *L'art. 12 dell'accordo 12 febbraio 1984*, cit., p. 40; FRANCO BORSI, *I beni culturali*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di ANNA NARDINI E GIOVANNI DI NUCCI, Roma, 2001, p. 184. *Contra* SALVATORE BORDONALI, *L'art. 12 del nuovo Concordato dieci anni dopo*, in *Quaderni di dir. e pol. eccl.*, 1995, p. 97; LUCIANO GUERZONI, *op. ult. cit.*, p. 126; GIULIO VOLPE, *Finanziamento dei beni culturali di interesse religioso*, in *Quad. di dir. e pol. eccl.*, 1998, n. 1, p. 102.

<sup>52</sup> Va, d'altra parte, segnalato che l'elaborazione della prima fonte consensuale derivata ex art. 12 n. 1 Conc., matura in una fase storica dell'esperienza repubblicana contraddistinta dall'emergere nella legislazione nazionale di tendenze favorevoli a un rafforzamento del quadro delle autonomie,

In breve, l'intesa del 1996 negli otto articoli che la compongono, disciplina, in via di prima attuazione dell'art. 12 n. 1, commi 1 e 2 Conc., le modalità di cooperazione fra organi statuali e autorità ecclesiastiche, attraverso la individuazione dei soggetti *istituzionali* chiamati a cooperare per l'espletamento dei fini previsti in sede di accordo primario, la indicazione delle sedi istituzionali e la configurazione delle procedure destinate ad accogliere e a razionalizzare il confronto fra soggettività pubbliche e confessionali, la previsione della istituzione di un organo a composizione mista allo scopo di verificare con continuità l'attuazione delle forme di collaborazione delineate.

Sul presupposto, dunque, di garantire una migliore efficienza degli strumenti di interlocuzione che vengono bilateralmente definiti fra poteri pubblici e autorità confessionali, si prevede un duplice livello istituzionale, centrale e locale, di collaborazione. Il primo riservato alla competenza del Ministro per i beni culturali e ambientali e i direttori generali degli uffici centrali designati dallo stesso, da una parte, e il Presidente della Conferenza Episcopale italiana e le persone da questi eventualmente designate, dall'altra. Il secondo affidato all'autorità locale: rispettivamente i Soprintendenti competenti per territorio e i vescovi (o le persone da loro delegate) delle diocesi presenti sullo stesso territorio<sup>53</sup> [art. 1, comma 1° lett. a) e lett. b)].

Sotto il profilo procedurale, inoltre, si prevede, come presupposto necessario perché il Ministero possa procedere alla definizione dei programmi e degli interventi per i beni culturali e i relativi piani di spesa, che gli organi centrali e periferici del Ministero invitino ad apposite riunioni i corrispondenti organi ecclesiastici per informarli degli interventi che intendono intraprendere e per acquisire da loro le eventuali proposte di interventi, nonché le valutazioni in ordine alle esigenze di carattere religioso<sup>54</sup> (art. 2).

---

istituzionali e sociali, secondo linee conformi al modello costituzionale; tendenze che si vanno affermando contestualmente alle prime significative manifestazioni di segnali di crisi del sistema politico/partitico. In particolare, le innovazioni più significative sono quelle che riguardano la disciplina delle autonomie locali (legge n.143/1990 e legge n. 81/1993) finalizzata a riordinare l'amministrazione locale secondo una logica prevalentemente ispirata all'efficienza dei servizi resi ai cittadini e non al controllo dei partiti. Ma, oltre alla riforma delle autonomie territoriali, si vanno consolidando tendenze significative verso il rafforzamento del sistema delle autonomie sociali, anche con riferimento ad altri settori del pluralismo sociale e istituzionale. Si pensi alle leggi di approvazione delle intese con i gruppi confessionali, o ancora alla legge sul volontariato (l. n. 266/1991) a quella sull'autonomia universitaria (l. n. 168/1989) e, specialmente, alla vasta disciplina varata in tema di organizzazione amministrativa. Vedi, diffusamente, in argomento ENZO CHELI, *Per un bilancio sugli sviluppi del sistema delle autonomie in Italia*, AA.VV., *Leggere il mutamento nella società di fine millennio*, a cura di FABIO ROVERSI MONACO E CARLO BOTTARI, Vallecchi, Firenze, 1996, p. 11 e segg.

<sup>53</sup> Cfr al riguardo GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappicchelli, Torino, 2002, p. 253.

<sup>54</sup> Vedi ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, IX edizione, cit., p. 401; VALERIO TOZZI,

Allo scopo, infine, di assicurare continuità e unità alle forme di collaborazione previste, viene istituito un “Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica” a composizione mista, pubblica e confessionale, e a base paritaria con la presenza di rappresentanti del Ministero e della CEI<sup>55</sup> (art. 7).

In effetti, l'intesa nel complesso delle sue disposizioni sembra limitarsi a predisporre modalità organizzative e procedurali di collaborazione fra autorità statali e autorità confessionali, in armonia sia con la normativa concordataria di livello primario, sia con il diritto unilaterale vigente e, in particolare, con l'art. 8 della legge n. 1089 del 1939<sup>56</sup>, espressamente richiamato dall'art. 6, con la precisazione che “ i provvedimenti amministrativi concernenti i beni culturali appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche sono assunti dal competente organo del Ministero per i beni culturali e ambientali previa intesa, per quel che concerne le esigenze di culto, con l'ordinario diocesano competente per territorio e sono comunicati ai titolari dei beni per il tramite dell'ordinario stesso”.

Ma non vanno sottovalutati gli elementi innovativi che la stessa intesa introduce nell'ordinamento giuridico statale, a partire dalla forma legale che la riveste. Secondo uno schema ormai collaudato (e che non verrà in seguito dismesso), difatti, si utilizza il “contenitore-omnibus del decreto del Presidente della Repubblica”, fonte di palese natura regolamentare, atteso il rinvio di cui al Preambolo all'art. 87 Cost. e alla legge n. 400/1988, sebbene privo nella sua intestazione del nomen iuris *regolamento*<sup>57</sup>, con il fine eviden-

---

*Interventi promozionali in favore della religione*, in LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000, p. 305.

<sup>55</sup> In argomento, NICOLA GULLO, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 96.

<sup>56</sup> Ritene che l'Intesa del 1996 sia rimasta sostanzialmente fedele all'impostazione tradizionale dell'art. 8 della l. n. 1089/1939 che configura “una collaborazione intesa come composizione o contemperamento dei due interessi inerenti ai medesimi beni (l'interesse culturale e quello religioso) e con riferimento soprattutto all'esercizio dei poteri di tutela giuridica sui beni stessi”, piuttosto che assumere nella sua pienezza l'idea di collaborazione di cui all'art. 12 Conc., “che non è solo di contemperamento/composizione dei due diversi interessi nella tutela giuridica amministrativa dei beni culturali” ma di “impegno ad una collaborazione/cooperazione attiva per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale fra le autorità civili e quelle ecclesiastiche”, GIORGIO PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazioni più recente*, in *Quaderni di dir. e pol. Eccl.*, 2005, n. 1, p. 193. Segnala, inoltre, addebitandola ai problemi di ordine giuridico e di opportunità politica che ne hanno accompagnato la stesura, la sostanziale carenza del testo dell'intesa sotto il profilo della organicità e completezza del quadro disciplinare tracciato GIORGIO FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici; bilanci e prospettive*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2006, n.1-2, p. 8 e segg.; in senso conforme v. CARLO CARDIA, *Lo spirito della nuova intesa sui beni culturali*, in AA. VV., *Il patrimonio culturale di interesse religioso dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, a cura di Michele MADONNA, Maricium Press, Venezia, 2007, p. 28.

<sup>57</sup> Sulla problematicità di tale prassi si rinvia a SALVATORE BERLINGÒ, *Autonomia e pluralismo confessionali, eguale libertà e sistema normativo*, cit., p. 86 e segg.

te di segnalare l'intangibilità dei contenuti dell'intesa ad opera unilaterale dello Stato, in quanto protetti nella loro efficacia formale dal principio di bilateralità ex art. 7, comma 2° cost.<sup>58</sup>. Attestano, inoltre, il rango normativo di tipo regolamentare dell'Intesa del 1996 gli stessi contenuti delle sue disposizioni che assumono le connotazioni tipiche delle norme regolamentari: "astrattezza, generalità ed idoneità ad innovare stabilmente l'ordinamento giuridico"<sup>59</sup>.

È poi, ancora, da considerare che l'intesa "legittima le autorità ecclesiastiche di diverso livello a costituirsi quali interlocutori privilegiati dell'autorità statale, dotandole di una capacità di influenza nelle decisioni politico-amministrative dell'amministrazione dei beni culturali che non ha riscontro in nessun altro soggetto pubblico o privato, interno alla sovranità statale"<sup>60</sup>. Né può trascurarsi l'importanza della indicazione programmatica di cui all'art. 8 della stessa, in base al quale "Le presenti disposizioni possono costituire base di riferimento per le eventuali intese stipulate, nell'esercizio delle rispettive competenze, tra le regioni e gli altri enti autonomi e gli enti ecclesiastici".

In questa ipotesi, difatti, l'intesa tende a proiettare le soluzioni raggiunte in sede di concertazione a livello centrale sugli ambiti competenziali degli enti pubblici territoriali e, in particolare, delle Regioni, che, a partire dagli anni '90 e, dunque, ben prima della riforma costituzionale del 2001, hanno ampiamente utilizzato strumenti di collaborazione con le autorità ecclesiastiche locali – in particolare ai fini di valorizzazione del patrimonio culturale ecclesiastico<sup>61</sup> – e che incrementeranno lo sviluppo delle proprie fonti con-

---

<sup>58</sup> Si vedano al riguardo le autorevoli precisazioni di SALVATORE BERLINGO', *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 479, secondo il quale "La bilateralità diffusa in tanto può considerarsi costituzionalmente compatibile, in quanto la si interpreti come schema idoneo a consentire le scansioni nel tempo o le articolazioni fra i vari centri istituzionali, imposte dalle accelerazioni e complessificazioni dell'odierna realtà (sociale e) giuridica. In definitiva è sempre lo stesso ed unico effetto a scandirsi ed articolarsi in diversi momenti e a vari livelli, senza che ciò possa comportare la proliferazione o la disseminazione dell'efficacia del patto originario, in ambiti o gradi di rilevanza non garantiti e non consentiti dalla (sempre eguale e ben definita) "copertura" offerta dalle norme costituzionali". In senso conforme, da ultimo, le interessanti notazioni critiche di GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico*, cit., p. 187 e segg. .

<sup>59</sup> Vedi in tal senso NICOLA GULLO, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 97. Nella medesima prospettiva, già SALVATORE BORDONALI, *L'art. 12 del nuovo Concordato dieci anni dopo*, cit., p. 84 e segg.; ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, IX ediz., p. 400; VALERIO TOZZI, *Interventi promozionali in favore della religione*, cit., p. 304.

<sup>60</sup> VALERIO TOZZI, op. ult. cit., p. 305, che, peraltro, acutamente sottolinea come "Mentre l'autorità ecclesiastica è introdotta nei luoghi di decisione politico-amministrativa dello Stato, non una parola, in questa intesa, è spesa per impegnare l'autorità ecclesiastica a consentire la fruizione, il godimento dei suoi beni culturali per scopi non religiosi".

<sup>61</sup> Diffusamente al riguardo vedi RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 313, ed

sensuali in materia, proprio a seguito dell'avvenuta conclusione dell'Intesa nazionale del 1996<sup>62</sup>.

Nonostante, dunque, le riserve avanzate da autorevole dottrina sul testo dell'intesa, ritenuto non esauriente o decisamente incompleto<sup>63</sup>, o scarsamente innovativo sotto il profilo sostanziale, perché ancorato alla tradizionale prospettiva dell'art. 8 della legge del 1939<sup>64</sup>, è evidente al contrario che quell'intesa rappresenta un primo schema di normazione derivata finalizzato a operare in modo efficiente sul diritto statuale unilaterale vigente, piegandolo a una nuova coerenza con la legislazione contrattata di principio. Come si evince infatti a luce solare dal Preambolo, l'Intesa del 1996 radica i suoi fondamenti non solo nel secondo comma dell'art. 12, n.1 Conc., nelle finalità cioè indicate di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, ma prioritariamente nel primo comma dello stesso articolo, ovvero nel principio di collaborazione fra Repubblica italiana e Santa Sede per *la tutela del patrimonio storico e artistico*.

L'individuazione dei soggetti istituzionalmente competenti delle due Parti, gli obblighi di consultazione e di informazione delle autorità confessionali nelle fasi procedurali di programmazione pubblica degli interventi per i beni culturali, l'istituzione di un "Osservatorio centrale per i beni di interesse religioso di proprietà ecclesiastica", cui vengono demandate funzioni fondamentali di verifica e di razionalizzazione delle forme di collaborazione previste, configurano un assetto organizzativo della cooperazione difficilmente circoscrivibile nei limiti di un'attività meramente integrativo-attuativa del diritto statuale unilaterale. Ci troviamo, piuttosto, al cospetto di un quadro di riferimento normativo volto alla configurazione di un meccanismo permanente di *governance* del settore dei beni culturali, investito del compito di

---

ivi la dettagliata indicazione "della vera e propria ragnatela di mini-intese intessuta fra Regioni e Conferenze Episcopali Regionali per provvedere alla tutela dei beni culturali di interesse religioso anche prima che l'intesa di attuazione dell'art. 12. 1. L. n.121/1985 venisse finalmente sottoscritta ed eseguita". Cfr., inoltre, per un'ampia ricostruzione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di beni culturali, librari e archivistici di interesse religioso, vigente l'art. 117 ante riforma, SALVATORE BORDONALI, *La disciplina regionale dei beni culturali*, in AA. VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Atti del Convegno di Studi, Bologna, 14-15 maggio 1993, a cura di RAFFAELE BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994, p. 77 e segg.

<sup>62</sup> Vedi al riguardo l'ampia documentazione di riferimento e la letteratura giuridica in argomento più autorevole segnalate da ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 3; ID., *Regioni e fattore religioso*, cit., p. 87 e segg.

<sup>63</sup> Così GIORGIO FELICIANI, *I beni culturali ecclesiastici nell'Accordo Italia-Santa Sede del 1984 e nelle sue norme di attuazione*, in Winfried Schulz, in *memoriam. Schriften aus Kanoninstk und Staatskirchenrecht*, Bern, 1999, p. 240.

<sup>64</sup> Si rinvia alle osservazioni critiche di GIORGIO PASTORI, già segnalate alla nota n. 56.

garantire lo svolgimento di un'azione cooperativa comune nella prospettiva ben più ampia e impegnativa del principio di collaborazione di cui all'art. 12, n.1, comma 1° Conc.

1.1. *Segue. Il Testo Unico dei beni culturali e ambientali del 1999. L'art. 19 comma 1*

In ogni caso l'Intesa del 1996 rappresenta solo la prima tappa di un percorso di riforma della normativa statuale in argomento ben più complesso e articolato che, in particolare, vedrà i pubblici poteri impegnati a ritessere trama e ordito della disciplina sul patrimonio culturale anche di interesse religioso, attingendo di volta in volta alle risorse istituzionali di più circuiti decisionali, parlamentari, governativi, regionali, direttamente o indirettamente interessati da forme giuridiche di collaborazione con le istanze confessionali, segnatamente quelle rappresentate dalla Chiesa Cattolica.

Nelle fasi di progressivo ammodernamento dell'ordinamento giuridico statale, il Testo Unico dei beni culturali e ambientali, approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, occupa un posto di rilievo quanto meno per due concomitanti ragioni. Perché costituisce “un intervento che si iscrive nel segno delle grandi direttrici tracciate dalle riforme amministrative della fine degli anni '90 (decentramento, apertura ai privati e riduzione della taglia degli apparati, semplificazione organizzativa, normativa e procedimentale)”<sup>65</sup>; perché registra buona parte delle novità introdotte dalla normativa statuale bilateralmente convenuta, tanto di natura primaria, quanto di natura secondaria.

Consideriamo più da vicino ambedue le ragioni indicate.

La prima, per altro strettamente interrelata alla seconda, si collega alla funzione che il T.U. in materia di beni culturali e ambientali è chiamato ad assolvere, a norma della legge di delegazione 8 ottobre 1997, n. 352: riunire e coordinare tutte “le disposizioni legislative in materia” (art. 1, comma 1°) cui “devono essere apportate esclusivamente le modificazioni necessarie per

---

<sup>65</sup> MARCO CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali*, Introduzione a AA. VV., *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali. Testo Unico, approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, Commento* a cura di MARCO CAMMELLI, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 7. Al contempo, tuttavia l'A. segnala il mancato coordinamento del T.U. con “i principi delle riforme amministrative in atto (attuazione l. 59/1997) perché posti in parallelo e perché i decreti delegati che ne derivano verranno alla luce troppo tardi per poter essere compresi fra le normative oggetto della delega” dando rinnovato vigore a principi della legge n. 1089/1939 in via di superamento. Vedi ID., *ibidem*, p. 10.

il coordinamento formale e sostanziale, nonché per assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti” (art. 4, comma 4°).

In quanto adottato dal Governo, in virtù di una delega ai sensi dell’art. 76 Cost., il T.U. in parola assume dunque innanzitutto la veste formale di un atto avente forza di legge abilitato a dettare una disciplina organica della materia, anche attraverso interventi innovativi, sia pure nei limiti dei principi e criteri direttivi<sup>66</sup> definiti in sede di delegazione legislativa<sup>67</sup>.

Ora, è proprio nelle innovazioni sostanziali più importanti introdotte dal T. U., quali l’estensione della tutela a nuovi beni (archivi e beni librari), il richiamo al metodo del consenso (quando si tratti di beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni a carattere confessionale), l’obbligo di osservanza delle disposizioni negoziate con la Chiesa Cattolica e con i gruppi confessionali di minoranza<sup>68</sup>, che risiede l’altra ragione che consente di collocare il decreto legislativo in questione nel solco della riforma della disciplina statuale di tutela del patrimonio culturale/religioso tracciato *all’insegna della bilateralità*.

A voler esprimere un giudizio di sintesi sul contributo apportato dal d. lgs. n. 490/1999 al processo di riforma della legislazione statuale (intesa a salvaguardare gli interessi sociali religiosi di natura confessionale, nell’ambito dell’azione svolta dai pubblici poteri a tutela del patrimonio storico e artistico nazionale<sup>69</sup>) occorre, innanzitutto, fermare l’attenzione sulle dispo-

---

<sup>66</sup> Oltre che di tempo (a norma dell’art. 76 cost.), per altro più volte prorogato. Si vedano la riguardo le leggi n.127/1997, n.191/1999 e n.122/1999.

<sup>67</sup> Sulla riconducibilità del T.U. dei beni culturali e ambientali alla categoria dei testi unici di “tipo codicistico” vedi diffusamente MARCO CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova*, cit., in particolare il paragrafo 2), *Il Testo unico come fonte: l’atto normativo e il suo regime*, p. 10 e segg.

<sup>68</sup> Per un’accurata ed esaustiva indicazione e analisi critica dei profili innovativi del T.U. sui beni culturali e ambientali, su tematiche di rilevante interesse per l’ecclesiasticista, vedi ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiasticistico. Una prima lettura*, in *Quad. di dir. e pol. eccles.*, 2000, n. 2, p. 445 e segg., nonché MARCO CAMMELLI, op. ult. cit., p. 25, in cui l’A. annovera fra le innovazioni sostanziali più importanti del T.U. in questione: “l’innesto del principio della bilateralità della regolamentazione dei fenomeni religiosi con ampio rinvio alle intese con la Chiesa Cattolica e altre confessioni religiose (art. 19); l’aggiornamento dei concetti, come la definizione in termini unitari (art. 19) di bene culturale di interesse religioso (rispetto alle originarie cose destinate al culto)”.

<sup>69</sup> Com’è noto l’art. 1 del T.U. definisce l’oggetto della disciplina e i valori costituzionali di riferimento, precisando, sotto il primo profilo, che la disciplina ha come oggetto la *tutela dei beni culturali*. Nell’ambito quindi delle funzioni e dei compiti dei poteri pubblici in materia di beni culturali, distinti dall’art. 148 del d. lgs. 31 marzo 1998, n.122 in “tutela”, “gestione”, “valorizzazione” e “promozione”, il T.U. si occupa pienamente solo della prima funzione definita dall’art. 148 lett. c) del d. lgs. n. 122/1998 come “ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali”. Vedi al riguardo GIOVANNI PITRUZZELLA, *Articolo 1, Oggetto della disciplina*, in *Commento a cura di MARCO CAMMELLI*, cit., p.31 e segg. e, in senso critico rispetto al riferimento del T.U. alla “sola attività di tutela con un evidente arretramento rispetto alla visione più ampia prospettata dal

sizioni univocamente dedicate a questo aspetto dall'art. 19, che assolvono una duplice funzione: di ricognizione della normativa vigente e, contestualmente, di aggiornamento della stessa<sup>70</sup>.

Sotto il primo profilo è senz'altro da considerare il comma 1° dell'art. 19 ("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 di culto, di accordo con le rispettive autorità"), che in modo netto subordina, come già l'art. 8 della legge n. 1089/1939, il ricorso a moduli convenzionali fra pubblici poteri e confessioni religiose alla preservazione delle sole *esigenze di culto* che insistano sui beni culturali oggetto di tutela. Ma, anche in questo caso, emerge, altrettanto netta, la portata innovativa della disciplina nella quale transita buona parte dei processi evolutivi impressi dal diritto negoziale con i culti alla normativa statuale di settore, chiamati questa volta a interpretare anche, e in modo più stringente, l'istanza egualitaria di cui agli artt. 3, comma 1°, 8, comma 1° e 20 Cost.<sup>71</sup>.

In primo luogo si assume nel diritto statuale unilaterale la categoria controversa dei *beni culturali di interesse religioso*<sup>72</sup>, introdotta dall'art. 12 n.1, comma 1°, dell'Accordo di Villa Madama, come oggetto materiale di una disciplina statale di tutela del patrimonio storico e artistico nazionale

---

d. legs. 112/1998", ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il Testo unico dei beni culturali*, cit., 447. Per un'ampia disamina ricostruttiva e critica del sistema di ripartizione delle competenze fra centro e periferia (come ridisegnato, a costituzione invariata, segnatamente dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, in attuazione del cui capo I è stato emanato il d.legs. 31 marzo, n. 112 sul "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali") incidente su materie di interesse ecclesiastico vedi AA. VV., *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, a cura di RAFFAELE BOTTA, Giappichelli*, Torino, 2001, ed ivi in particolare, in materia di beni e attività culturali di interesse religioso, i contributi di MARCO CAMMELLI, p. 155 e segg. e di SALVATORE BORDONALI, p. 169 e segg. Vedi, inoltre, per un commento organico e sistematico del d. lgs. n.112/1998 AA. VV., *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 122 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, a cura di GIANDOMENICO FALCON, con la collaborazione di MARCO CAMMELLI, FRANCESCO MERLONI, GIORGIO PASTORI, LUISA TORCHIA, Il Mulino, Bologna, 1998, ed ivi, in particolare, il commento al Capo V, Beni e attività culturali (titolo IV, Servizi alla persona e alla comunità) di GIOVANNI PITRUZZELLA, artt. 148, 149, 150, p. 491 e segg.; GUIDO CORSO, artt. 151, 152, 153, 154 e 155, p. 503 e segg.

<sup>70</sup> Vedi in questa prospettiva FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 19. Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 81; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, op. ult. cit.

<sup>71</sup> In argomento v. l'autorevole ed esemplare ricostruzione unitaria del dettato costituzionale di GIUSEPPE CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1998, p. 428 e segg.

<sup>72</sup> Al riguardo si rinvia alle osservazioni critiche già esposte alle note 38, 39 e 40, nonché all'ampia e articolata disamina critica di MAURO RENNA (*I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Aedon*, Rivista di arti e diritto on line, 2003,2) sulla nozione giuridica di beni culturali di interesse religioso, con specifico riguardo alla disciplina di cui all'art. 19 del Testo Unico.

palesamente orientata a intervenire in funzione promozionale del bisogno religioso anche al di fuori dei circuiti decisionali, riservati in Costituzione, alla specificazione delle differenziazioni sociali, per ragioni di appartenenza confessionale.

In secondo luogo si individua nell'*appartenenza* di questi beni alle strutture organizzative e sociali, mediante le quali le appartenenze di fede razionalizzano il proprio radicamento nella società plurale dello Stato democratico<sup>73</sup>, un ulteriore elemento definitorio della *cosa* oggetto di tutela, anch'esso di chiara *derivazione concordataria*. Aperto questa volta, tuttavia, a comprendere tutte le forme organizzatorie del sacro, qualunque sia il patrimonio valoriale di riferimento o lo status giuridico loro riconosciuto nell'ordinamento giuridico statale.

In terzo luogo si richiamano tanto i poteri pubblici centrali (il Ministero) quanto i poteri pubblici locali (le Regioni) nell'esercizio delle rispettive competenze a "non ostacolare il normale funzionamento delle celebrazioni liturgiche e rituali"<sup>74</sup>, imponendo l'uso di forme collaborative con le autorità confessionali interessate, al fine evidente di assicurare *un regime di collaborazione necessaria*, nel quadro articolato delle attività amministrative dei soggetti istituzionali alla cui responsabilità è affidata la cura del valore culturale custodito del bene oggetto di interesse pubblico<sup>75</sup>.

## 1.2. *Segue. L'art. 19 comma 2*

È da collocare invece tra gli obiettivi di razionalizzazione *innovativa* della normativa di settore diretti al "coordinamento formale e sostanziale", nonché al "riordino e semplificazione dei procedimenti" (art. 1, commi 1° e 4°, della legge di delegazione n.352/1997) il 2° comma dell'art. 19: "Si osserva, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concordate a norma dell'art. 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".

---

<sup>73</sup> Sulle relazioni che si intessono fra ordinamenti sociali religiosi e democrazia pluralistica, vedi IVANA VECCHIO CAIRONE, *Legalità democratica, diritto negoziale con i culti e misure fiscali agevolative*, Edisud, Salerno, 1990, p. 45 e segg.

<sup>74</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 19*, cit., p. 82.

<sup>75</sup> Diffusamente sul tema vedi GUIDO CLEMENTE DI S. LUCA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, cit., in particolare Parte II, L'organizzazione amministrativa nel campo dei beni culturali, p. 99 e segg.

Qui, il peso specifico dell'efficacia formale della legislazione bilateralmente convenuta con le soggettività collettive a motivazione religiosa e a carattere istituzionale, che, com'è noto, pone quest'ultima al riparo da iniziative unilaterali del legislatore statuale, emerge con palmare evidenza.

È, in sostanza, il principio di bilateralità sancito dagli artt. 7, comma 2°, e 8, comma 3° che estende la sua sfera di influenza sul diritto statuale unilaterale, delimitando i contenuti e comprimendo i margini di intervento creativo delle regole giuridiche poste dal diritto comune.

Del tutto scontato, dunque, l'obbligo di osservanza delle leggi di approvazione delle intese con le confessioni minoritarie, stante la immodificabilità delle stesse al di fuori del procedimento legislativo aggravato, definito dal Costituente a garanzia dei diritti identitari dei culti acattolici.

Piuttosto vale la pena rilevare l'apporto del diritto negoziale con le confessioni religiose al processo di riordino della disciplina statuale in materia. Esso, come più che fondatamente è stato evidenziato, "determina un allargamento indiretto della stessa definizione normativa di bene culturale proposta dal T.U. acquisendo ad essa le varie formule predisposte dalla legislazione pattizia con il richiamo del patrimonio storico e artistico, .... culturale, .... ambientale, architettonico, archeologico, archivistico e librario, .... morale e materiale .... propri delle diverse confessioni religiose". Con la conseguenza che "L'art. 19, comma 2° deve quindi coordinarsi con lo stesso art. 1 del T.U., con un allargamento della tutela anche a quei beni <affidenti> al patrimonio <religioso> espresso dalla presenza nel territorio nazionale delle relative confessioni religiose"<sup>76</sup>.

Più problematico il contestuale obbligo di osservanza delle "intese concordate a norma dell'art. 12 Conc.", con la Chiesa Cattolica, posto nella proposizione di esordio dell'art. 19, comma 2°. In questo contesto, difatti, si valorizzano le *variabili di fondo* di un sistema di relazioni fra Repubblica italiana e Chiesa Cattolica normativizzato nella forma di un accordo-quadro, al fine evidente di estendere l'ambito di operatività del principio di bilateralità alla normativa statuale di settore (stante il testuale obbligo di osservanza previsto delle "disposizioni stabilite dalle intese concluse a norma dell'art.

---

<sup>76</sup> ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il testo unico dei beni culturali*, cit., p. 454. In senso sostanzialmente conforme si veda FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 19*, cit., p. 84, che tuttavia precisa che: "Rimane comunque integra la competenza del Ministero o delle Regioni, che devono sentire le autorità confessionali quando decidono di sottoporre a vincolo determinati beni afferenti al patrimonio culturale delle confessioni, ma che devono, poi, procedere alla luce dei principi costituzionali di eguale libertà delle religioni e di uguaglianza dei cittadini senza di distinzione di religione e, quindi, senza privilegi per le eventuali formazioni sociali a carattere religioso nelle quali si svolge la loro personalità (artt. 2 e 3 Cost.)".

12" Conc.), fino a includervi anche le fonti consensuali derivate e di natura, al più, secondaria, previste segnatamente dai commi 2° e 3° della disciplina concordataria (di cui una, come si è detto, al momento già stipulata e resa esecutiva con D.P.R. n. 571/1996).

Gli esiti sono discutibili quanto meno sotto due profili. In primo luogo il legislatore, a differenza di quanto accade per le leggi di approvazione delle intese con i culti acattolici, trascura ogni riferimento testuale alla normativa concordataria primaria (che dispiega ovviamente, per dettato costituzionale, tutta la sua efficacia formale nel diritto statuale unilaterale di settore<sup>77</sup>) ma, così facendo, introduce elementi di asistematicità che finiscono col compromettere la stessa funzione strutturale di un testo unico: "Procedere alla sistemazione organica della normativa riguardante un'intera materia, a beneficio dei diretti destinatari (pubblici e privati), degli operatori (giuridici e della p.a.) e dello stesso legislatore, che mira in tal modo a recuperare la quota di decisioni cedute all'interprete (in sede giurisdizionale o amministrativa che sia), tanto maggiore quanto più è frammentata la materia"<sup>78</sup>

Inoltre, il riferimento a disposizioni derivanti da intese con la Chiesa Cattolica che, a norma dell'art. 12 Conc., sono da intendersi come subordinate alla legge italiana, e che, quindi, non sono abilitate a disporre "un regime differenziato di tutela", ma solo ad agire in funzione di integrazione e insieme di attuazione della legislazione nazionale<sup>79</sup>, nei fatti inserisce nel T.U. disposizioni di origine regolamentare. Ora, il problema è particolarmente delicato dal momento che la loro presenza, da un lato, contrasta con i principi della legge di delega, che limita l'inserimento nel T.U. alle sole norme legislative e, dall'altro, finisce sostanzialmente per *legificare* discipline affidate a disposizioni meramente regolamentari<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Tema questo, già trattato nella parte introduttiva e in merito al quale si rinvia all'autorevole quadro di sintesi proposto da FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, op. ult. cit., p. 82 e segg.

<sup>78</sup> MARCO CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova*, cit., p. 7.

<sup>79</sup> GIORGIO PASTORI, *L'art. 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984*, in AA. VV., *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di GIORGIO FELICIANI, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 31.

<sup>80</sup> V. le articolate considerazioni critiche espresse in via generale con riferimento alle disposizioni di origine regolamentare inserite nel T.U. da MARCO CAMMELLI, op. ult. cit., p. 18. L'A., in particolare, rileva come sia doveroso riconoscere che il loro inserimento in un testo unico delegato "è certamente illegittimo.... perché in contrasto con le prescrizioni della delega" e "perché attrae all'area legislativa poteri, funzioni e scelte che in via generale... ai sensi dell'art. 20 l. 59/1997 e art. l. 50/1999 *debbono* essere e restare delegificati nonché oggetto di riordino, se necessario, solo con apposito regolamento governativo".

### 1.3. *Segue. Verso un nuovo modello di collaborazione. L'Intesa su archivi e biblioteche di appartenenza ecclesiastica del 2000*

Si diceva all'inizio delle molteplici ragioni che consentono di ricomprensere il D. lgs. n. 490/1999 nel processo di riforma della disciplina dei beni culturali di interesse religioso avviato sotto il segno del principio di collaborazione fra soggettività pubbliche e soggettività confessionali. Tra queste si segnalava l'aver ricompreso nel T.U. fra i beni culturali oggetto di tutela i beni archivistici (art. 2 lett. d) e i beni librari (art. 2 lett. e), che precedentemente non ricadevano in tale categoria, pur essendo protetti dall'ordinamento in ragione del loro valore culturale<sup>81</sup>.

In particolare fra i beni archivistici (già disciplinati dal D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409) vengono inclusi "gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati che rivestono notevole interesse storico" (art. 2, comma 4° lett. c). Mentre rientrano nella categoria dei beni librari "le raccolte librerie appartenenti a privati se di eccezionale interesse culturale" (art. 2, comma 3°).

Da queste premesse di portata generale e inclusiva, il conseguente rioridino, non privo di contributi a carattere innovativo, della normativa statuale in materia di archivi e biblioteche appartenenti a privati e, ovviamente, la sottoposizione di questi beni al regime previsto dal T.U. con particolare riguardo alle modalità di tutela e alle sanzioni penali<sup>82</sup>.

E, da queste premesse, immediatamente coordinabili con le esplicite enunciazioni di favore dell'art. 19 del T.U. sui *beni culturali di interesse religioso di appartenenza confessionale*, la formalizzazione di una seconda intesa con la Chiesa Cattolica (sottoscritta il 18 aprile del 2000 e resa esecutiva con D.P.R. 16 maggio 2000, n. 189), questa volta finalizzata all'attuazione dell'art. 12, n. 1, comma 3° Conc., e dedicata agli archivi e alle biblioteche di appartenenza ecclesiastica.

E, d'altra parte, la stessa Bozza di Protocollo d'Intesa presentata al Consiglio dei Ministri che richiama "nei rimandi introduttivi alla legislazione di riferimento dell'intesa" l'art. 19 del T.U. delle disposizioni in materia di

---

<sup>81</sup> Com'è noto il Testo Unico del 1999 non accoglie in ordine alla individuazione dell'oggetto della tutela una definizione unitaria di bene culturale, ma fa riferimento alle singole specie di bene culturale già riconosciute dalla legislazione vigente e ad altre categorie di cose oggetto di diversa disciplina ma con finalità riconducibili alle aree della tutela e della valorizzazione. In merito a tale scelta hanno giocato più fattori, fra i quali: l'aver voluto evitare la moltiplicazione delle ipotesi in cui i privati proprietari, interessati a un uso particolaristico del bene, si sarebbero trovati sottoposti alle ingerenze dei poteri pubblici; l'aver inteso scongiurare "il grave sospetto di un eccesso di delega". GIOVANNI PITRUZZELLA, *Art. 2. Patrimonio storico, artistico, demo-etno-antropologico, archeologico, archivistico, librario*, in MARCO CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, cit., p. 34.

<sup>82</sup> Vedi ampiamente sul MARCO CAMMELLI, *ibidem*.

beni culturali<sup>83</sup>, evidenziando la volontà politica di collocare le disposizioni concordate fra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza Episcopale italiana (in materia di conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche) nella legislazione statuale organica di settore e, in particolare, tra le prescrizioni normative sui beni culturali di interesse religioso che circoscrivono la discrezionalità dei modi di esercizio dell'intervento pubblico.

Il rinnovato contesto normativo di riferimento consente, dunque, non solo una nuova specificazione del principio di collaborazione calibrato sulla convergenza degli interessi pubblici e confessionali alla "conservazione e consultazione degli archivi e delle biblioteche" di appartenenza ecclesiastica (art. 12, n. 1, comma 3° Conc.), ma la configurazione di un più articolato modello di cooperazione.

In sostanza, l'Intesa portata a conclusione nel 2000 non si limita, come nel 1996, a predisporre canali pubblici di rilevazione delle istanze confessionali rappresentate "al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso", indicando i soggetti, le sedi istituzionali e le modalità procedurali abilitate a orientare in forma cooperativa i programmi di intervento pubblici e confessionali da adottarsi per garantire "la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso", oggetto di attenzione.

Al contrario, nel D.P.R. n. 189/2000, trovano una definizione puntuale "gli obblighi sostanziali che incombono sulle Parti, le forme della programmazione e gli obiettivi operativi dell'attività comune"<sup>84</sup>.

Può essere un buon punto di partenza per verificare la plausibilità della affermazione fatta una, sia pur sommaria, descrizione della normativa bilateralmente convenuta per *favorire e agevolare la conservazione e la consultazione* di archivi e biblioteche ecclesiastici.

L'intesa suddivisa in due parti (di cui la prima dedicata agli archivi, la seconda alle biblioteche) scandisce e precisa in via sistematica principi generali e forme di intervento ecclesiali, pubbliche e cooperative, ciascuna gravata da peculiari oneri.

In particolare, nella prima parte, con riguardo agli archivi, si stabilisce in linea di principio che sono da considerare di interesse storico gli archivi in cui siano conservati documenti di data anteriore agli ultimi settanta anni, di-

---

<sup>83</sup> La sottolineatura, in sede di primo commento all'Intesa del 2000, è di GIOVANNA SENIN ARTINA, *Brevi annotazioni a proposito dell'Intesa sugli archivi di interesse storico e sulle biblioteche appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*, in *Quad. di dir. e pol. eccl.*, 2000, n. 2, p. 494.

<sup>84</sup> NICOLA GULLO, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 97.

chiarati di notevole interesse storico. Si prevede ancora che quest'ultimi, per quanto possibile, debbano rimanere nei luoghi di formazione o attuale conservazione o, se necessario, per agevolarne la conservazione e la consultazione, essere depositati presso l'archivio storico della diocesi competente per territorio. Infine, il Ministero e la CEI si impegnano ad assicurare, secondo le rispettive competenze, l'adozione di idonee misure di sicurezza e contro il degrado degli edifici presso i quali archivi e documenti vengano conservati.

Segue l'indicazione, in dettaglio, degli impegni e degli interventi di competenza ecclesiale e statale. Tra questi vanno segnalati, per la parte confessionale, l'impegno ad assicurare la consultazione pubblica del materiale documentario e archivistico di sua appartenenza, attraverso la predisposizione di uno schema-tipo di regolamento che ne delimiti, previa intesa con il Ministero, le condizioni, l'impegno ad adottare adeguate misure finanziarie, di prevenzione e di sicurezza che ne salvaguardino conservazione e integrità. Per la parte pubblica, l'impegno a fornire, alle condizioni previste dalle leggi vigenti, collaborazione tecnica e contributi finanziari per attrezzature, inventari, operazioni di restauro e soprattutto per la formazione del personale archivistico-ecclesiastico che viene ammesso (nella misura massima del 10% dei posti) alla scuola degli archivi di Stato e ai corsi di restauro a numero chiuso.

Vengono, infine assegnati all'azione sinergica di autorità civili ed ecclesiastiche le iniziative idonee ad accelerare e a coordinare le attività di inventariazione del patrimonio documentario e archivistico, l'organizzazione di mostre, l'accertamento dei danni e gli interventi da attuarsi in caso di calamità naturali.

La seconda parte ripropone, in ordine alle biblioteche ecclesiastiche, il medesimo impianto sistematico, adattandone i contenuti alle peculiarità dell'oggetto. In linea di principio, dunque, si conviene che i beni librari di interesse storico (anteriori a 50 anni) debbano rimanere nei rispettivi luoghi di conservazione, protetti da adeguate misure di sicurezza e di prevenzione, ed essere inventariati e catalogati in base a criteri concordati dalla CEI con il Ministero e compatibili con il sistema adottato dal Servizio bibliotecario nazionale. Si rinvia, infine, per l'adempimento delle finalità di conservazione, consultazione e valorizzazione del patrimonio bibliografico, ad apposite convenzioni aventi ad oggetto attività di inventariazione, catalogazione, censimento o anche di promozione di appositi progetti. L'autorità ecclesiastica, dal canto suo, si impegna a garantire la conservazione e la consultazione delle biblioteche di sua appartenenza, dotandole innanzitutto di un'adeguata strumentazione tecnica e di appositi regolamenti (corrispondenti a uno schema-tipo predisposto dalla CEI) per la disciplina dell'orario di apertura

al pubblico, a predisporre una programmazione triennale degli interventi e delle attività in progetto da trasmettere alle competenti autorità pubbliche, a destinare finanziamenti specifici al patrimonio bibliografico. A sua volta, lo Stato istituisce presso l'Ufficio centrale per i beni librari del Ministero un gruppo paritetico e permanente di lavoro che, anche in attuazione degli orientamenti dell'Osservatorio centrale (istituito a norma del D.P.R. 571/1996), coordina le richieste di intervento, individua priorità e risorse finanziarie, formula pareri e proposte su inventariazione, catalogazione, tutela del patrimonio librario e formazione del personale, avvalendosi della collaborazione dell'I.C.C.U. e della commissione per la conservazione del patrimonio nazionale. Infine, si indicano i settori che dovranno essere oggetto degli interventi da adottarsi in collaborazione fra autorità confessionali e civili (beni librari di diocesi, parrocchie ed enti soppressi; tutela contro furti e alienazioni; vigilanza sul mercato antiquario; mostre che riguardino il patrimonio bibliografico di proprietà ecclesiastica; danni arrecati da calamità naturali; formazione del personale) assegnando priorità ai progetti ricompresi nell'allegato A dell'Intesa, e concernenti iniziative già avviate dall'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria<sup>85</sup>.

Se si tenta ora di abbracciare in una visione di sintesi la minuziosa e complessa disciplina bilateralmente convenuta nel 2000, in attuazione dell'art. 12, n.1, comma 3° Conc., più sopra riassunta per approssimazione, risalta in tutta la sua evidenza il salto di qualità compiuto dal D.P.R. n.189/2000 di esecuzione dell'Intesa in materia di archivi di interesse storico e biblioteche di appartenenza ecclesiastica, e si rivelano pienamente condivisibili le osservazioni della dottrina inizialmente segnalata.

Resta solo, al momento, da prestare maggiore attenzione ad alcuni problemi di contenuto e di metodo che la normativa in argomento presenta.

Il primo, di natura sostanziale, riguarda un profilo di dubbia legittimità. Nell'art. 1 della Parte I (Disposizioni relative agli archivi di interesse storico), che enuncia i principi generali, le Parti contraenti "concordano che siano considerati di interesse storico, ai fini della presente intesa, gli archivi appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche in cui siano conservati docu-

---

<sup>85</sup> Per un'ampia ed esaustiva ricostruzione dell'Intesa del 2000 vedi GIORGIO FELICIANI, *L'Intesa fra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana relativa alla conservazione e alla consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti ed istituzioni ecclesiastiche*, in *L'amico del clero*, 2000, n.12, p. 793 e segg.; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 19*, cit., p. 85 e segg.; GIOVANNA SENIN ARTINA, *Brevi annotazioni*, cit., p. 495 e segg.; NICOLA GULLO, *Art. 9*, cit., p. 97 e segg.; MATTEO LUGLI, *I beni culturali*, in GIUSEPPE CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, terza edizione, Giappichelli, Torino, 2009, p. 243; ALFONSO RENDE, *I beni culturali di interesse religiosa*, cit., p. 155 e segg.

menti di data anteriore agli ultimi settanta anni, nonché gli archivi appartenenti ai medesimi enti ed istituzioni dichiarati di notevole interesse storico ai sensi della normativa civile vigente”. In base, dunque, all’art. 1 del D.P.R. n. 189/2000 sona da considerarsi archivi di interesse storico *tutti* gli archivi ecclesiastici, ovvero sia quelli che conservano documenti anteriori all’ultimo settantennio, sia quegli archivi il cui interesse storico sia stato riconosciuto dalle competenti autorità dello Stato. Con la conseguenza che, a norma del successivo art. 3; possono accedere ai contributi finanziari dello Stato *tutti* gli archivi di interesse storico, purché siano ricompresi nell’apposito elenco predisposto dalla CEI (periodicamente aggiornato) trasmesso al Ministero<sup>86</sup>.

Ora, queste disposizioni trovano solo parziale riscontro nella normativa organica di settore del T. U. del 1999. A norma, infatti, degli artt. 2, comma 4 lett. c, 6, comma 2, e 9, commi 1 e 2 del D. Lgs. n. 449/1999 “non ogni archivio o documenti di privati costituisce bene archivistico, ma solo quelli di cui sia positivamente e formalmente accertato il particolare rilievo e importanza storico-documentale”<sup>87</sup>. A sua volta l’art. 41, comma 4, sembra, se pure in modo non del tutto lineare, subordinare la concessione del finanziamento pubblico, ivi previsto anche con riguardo “*ad enti ecclesiastici o ad istituti e associazioni di culto proprietari, possessori o detentori di archivi*”, alla “qualità di archivio di notevole interesse storico che l’archivio ecclesiastico deve possedere”<sup>88</sup>.

È di tutta evidenza, dunque, che la normativa regolamentare bilateralmente convenuta amplia i requisiti sostanziali di identificazione del bene culturale oggetto di tutela e travalica i limiti previsti per l’applicazione della normativa promozionale di natura primaria, complessificando il lavoro dell’interprete di coordinamento della normativa statale di settore con le disposizioni di natura pattizia e ingenerando il dubbio che non sia stato rispettato l’ordine naturale delle fonti.

Per quanto riguarda, invece, i profili problematici di *metodo* cui si accennava, occorre por mente alle differenze che intercorrono fra l’intesa su archivi e biblioteche del 2000 e l’intesa del 1996 in materia di beni culturali

<sup>86</sup> Vedi al riguardo GIOVANNA SENIN ARTINA, *Brevi annotazioni*, cit., p. 497; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Articolo 19*, cit., p. 86.

<sup>87</sup> GIORGIO PASTORI, *Art. 9. Accertamento dell’esistenza di beni archivistici*, in *La nuova disciplina dei beni culturali*, cit., p. 50.

<sup>88</sup> LUIGI GALLUCCI ( *Art. 41. Intervento finanziario dello Stato*, ivi, p. 171), tuttavia, precisa che “Forse un rinvio diretto, per gli archivi in possesso della menzionata qualità, agli artt. 40 e 109 del T.U., che sanciscono gli obblighi cui è subordinato il contributo, avrebbe consentito di agevolare il percorso interpretativo qui illustrato”. Vedi, inoltre, in senso parzialmente difforme, GIORGIO PASTORI, op. ult. cit., p. 98.

di interesse religioso. Come è stato autorevolmente sottolineato, “si è passati a ben vedere, dalla prima intesa – mirata a disciplinare soggetti e modalità di una cooperazione in sede di programmazione, ma ancora con prevalente carattere normativo-procedurale – alla seconda intesa che ha il carattere di un vero e proprio accordo di programmazione operativa (anche determinato nel tempo) per un dato ambito di beni di interesse religioso<sup>89</sup>.”

È cambiato, dunque, il modello di cooperazione utilizzato nel 1996; si è fatto ricorso alle estese riserve di valore dell’art. 12, n. 1 comma 1°, per arricchire l’accordo derivato del 2000 di contenuti sostanziali (“indirizzi e criteri in ordine agli interventi da esperire nell’ambito della reciproca collaborazione per agevolare la conservazione e la consultazione degli archivi e delle biblioteche ecclesiastiche”)<sup>90</sup>, ad un tempo, per definire strumenti ultranei di cooperazione da attivare permanentemente in futuro. Per quest’ultimo aspetto, è da considerare emblematica la disposizione finale dell’intesa (art. 9), ultima ma di non minore importanza, in cui “per l’attuazione del dettato dell’intesa, il Ministro e la CEI ribadiscono e reciprocamente si impegnano a una puntuale e continuativa informazione in merito agli indirizzi da intraprendere e alle direttive di attuazione, improntando il cammino sul piano della stretta cooperazione e del coordinamento reciproco, nel rispetto delle rispettive competenze<sup>91</sup>.”

In sostanza, l’intesa del 2000 consolida una linea politica di espansione della sfera di influenza del principio di collaborazione sulla disciplina unilaterale statuale delle forme di tutela del patrimonio culturale di appartenenza ecclesiastica, almeno per due ragioni. Perché apporta un contributo sostanziale alla normativa statale di settore, ben al di là dei limiti di rilevazione delle mere esigenze religiose per l’applicazione della legge italiana, e perché segna, sotto il profilo procedurale, un passaggio cruciale: dall’Accordo-quadro ad un accordo-derivato, progettato per promuovere una proliferazione molecolare degli strumenti di cooperazione tra autorità civili e autorità ecclesiastiche, che servirà da modello per gli ulteriori sviluppi della disciplina concordata dei beni culturali di appartenenza della Chiesa Cattolica, che di qui a poco si andranno a considerare.

---

<sup>89</sup> GIORGIO PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., pp. 193-4.

<sup>90</sup> ID, *ibidem*; In senso conforme cfr: NICOLA GULLO, op. ult. cit., p. 98.

<sup>91</sup> GIOVANNA SENIN ARTINA, op. ult. cit., pp. 500-1.

## 2. *Riforma della normativa statuale di settore e interessi sociali religiosi: il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004*

La spinta a ripartire, di lì a pochi anni, verso nuovi approdi dei processi decisionali su base consensuale, in materia di beni culturali a valenza religiosa, sarà determinata dall'entrata in vigore (1° maggio 2004) del Codice dei beni culturali e del paesaggio (cd. Codice Urbani), approvato con il D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 41.

Com'è noto l'art. 9 del Codice riproduce sostanzialmente, se pure con alcune varianti lessicali, l'art. 19 del T.U. del 1999 dei beni culturali e ambientali, disponendo testualmente: "Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa Cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di loro competenza, le Regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità.

Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'art. 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato Lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 1985, n. 121, ovvero delle leggi emanate sulla base di intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione".

La nuova normativa statuale unilaterale in argomento sembra, dunque, riconsegnarci pressoché immutata la disciplina previgente. Ma se la logica che la sottende è di tipo omologante – la volontà di adeguarsi agli esiti del processo di attuazione del dettato costituzionale sui diritti identitari delle soggettività confessionali – le prescrizioni normative che la sostanziano vanno, ora, a collocarsi in un contesto normativo di settore profondamente cambiato e, ancor più significativamente, si inseriscono nelle dinamiche ordinamentali della riforma costituzionale del 2001, determinando nuove potenziali posizioni di vantaggio degli interessi religiosi organizzati.

Vediamo come e perché, attraverso brevi ed essenziali sottolineature degli elementi che consentano di meglio argomentare le asserzioni appena fatte.

Occorre, allora, innanzitutto considerare le ragioni che, a distanza di solo quattro anni dalla entrata in vigore del Testo Unico, hanno condotto alla redazione del Codice "dei beni culturali e del paesaggio", esplicitate all'art. 10 della legge-delega n. 137 del 2002 e individuate prioritariamente nella necessità di adeguare le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali al nuovo dettato degli artt. 117 e 118 Cost.<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Sui principi e criteri direttivi della delega legislativa di cui all'art. 10 e sui passaggi procedurali che hanno condotto all'emanazione della legge di delega 6 luglio 2002, n. 137, del D. lgs. 22 gennaio

“La principale novità introdotta dal legislatore del 2004 riguarda” – dunque – “proprio quel versante della disciplina che, per esplicito dettato costituzionale, richiedeva una codificazione ex novo”<sup>93</sup>.

In ragione, pertanto, del mutamento del quadro istituzionale conseguente alla modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, il “Codice Urbani” si presta funzionalmente a garantire le necessarie ricadute disciplinari dei principi e delle regole che presidiano il nuovo sistema costituzionale di salvaguardia del patrimonio culturale, in particolare, mediante: la diversificazione dell’assetto disciplinare “dei distinti momenti della tutela e della valorizzazione e la progressiva riconduzione di quest’ultima nell’ambito di incidenza dell’apporto dei privati”<sup>94</sup>.

Più in dettaglio, nel rispetto del riparto di competenze fra Stato e Regioni operato dal legislatore costituzionale, che ha affidato la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” alla legislazione esclusiva statale (art. 117, comma 2° lett. s) e la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (art. 117, comma 3° Cost.) alla legislazione concorrente regionale, il Codice formalizza, per la prima volta, le distinte nozioni giuridiche di tutela e valorizzazione, individuando la prima “nell’esercizio delle funzioni e della disciplina delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costi-

---

2004, n. 41 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché dei DD. Lgs. 24 marzo 2006, n. 156 (in relazione ai beni culturali) e n. 157 (in relazione ai beni paesaggistici) e dei DD. Lgs. 26 marzo 2008, n. 62 (in relazione ai beni culturali) e n. 63 (in relazione ai beni paesaggistici) contenenti disposizioni correttive ed integrative che hanno esaurito la delega legislativa del 2002, vedi GIUSEPPE SEVERINI, *Parte I, Disposizioni generali, Principi, Art. 1*, in MARIA ALESSANDRA SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 6 e segg. . vedi, inoltre, le considerazioni critiche di GIULIO VOLPE (*Manuale dei beni culturali*, cit., p. 160 e segg.) sulla scelta politica di affidare al circuito decisionale legge di delega/decreto legislativo il varo di un Codice dei beni culturali e del paesaggio, che avrebbe dovuto trovare la sua sede naturale in Parlamento, “considerato che si tratta di una normativa che coinvolge interessi primari dei cittadini”, aderendo a una prassi che non consente “una riflessione sulle modalità di formazione delle norme giuridiche che investono settori rilevanti della vita associata”, ma solamente “il frenetico rincorrersi di polemiche e dibattiti desolatamente dopo, anziché costruttivamente prima dell’emanazione della disciplina”.

<sup>93</sup> GUIDO CLEMENTE DI SAN LUCA, RITA SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, cit., p. 192.

<sup>94</sup> GIUSEPPE D’ANGELO, *La riconfigurazione normativa dell’ente Ordine Mauriziano di Torino tra riordino strutturale e riconversione funzionale. Diritto ecclesiastico, garanzie costituzionali, legislazione di emergenza*, Università degli Studi di Salerno, Collana scientifica, Studi giuridici, Soveria Mannelli, 2009, p. 119.

È d’altra parte da considerare che l’utilizzo di un codice come strumento normativo per procedere a una riforma organica della materia risulta quanto mai adeguato per conferire ordine sistematico, secondo i criteri forniti dal legislatore delegante, ad un settore gravato da competenze legislative trasversali, come quello dei beni culturali e del paesaggio. In tal senso, *amplius*, si veda GIULIO VOLPE, op. ult. cit. .

tuenti il patrimonio culturale e a garantire la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione” (art. 3). E la seconda, “nell’esercizio delle funzioni e della disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso” (art. 6, comma 1°)<sup>95</sup>.

La distinzione, precisata dalla normativa codicistica fra i profili della tutela e i profili della valorizzazione vale, per altro, non solo a operare quale elemento di definizione delle competenze segnatamente legislative fra Stato e Regioni, ma anche a *favorire e sostenere*, in modo altrettanto rilevante, *la partecipazione dei soggetti singoli o privati* alle attività dirette a soddisfare il valore d’uso tanto di ordine culturale (arricchimento delle conoscenze del pubblico dei fruitori), quanto di ordine economico (sviluppo di economie circostanti) del patrimonio culturale (art. 6, comma 3°). In sostanza, l’emanipazione normativa della valorizzazione rappresenta anche “l’elemento tecnico-giuridico più chiaramente funzionale all’apertura del sistema all’apporto dei privati, in ossequio al più generale valore riconosciuto al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4° Cost.)”<sup>96</sup>.

Il legislatore delegato, inoltre, dal momento che “la funzione di tutela concreta un espresso principio fondamentale costituzionale (art. 9, comma 2° Cost.) che domina sulle finalità di messa in valore e su quella di pubblico godimento”<sup>97</sup>, si premura di delineare i termini del rapporto fra tutela e valorizzazione, sancendo una vera e propria relazione di sovraordinazione gerarchica delle esigenze di tutela sulla valorizzazione: “La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze” (art. 6, comma 2°). Il fine evidente è, per altro, quello di assicurare la prevalenza della funzione conservativa esplicita con la tutela, nel caso abbia a configurarsi un conflitto fra i due settori di intervento “reso probabile in particolare dalla possibile connotazione privata della attività di valorizzazione”<sup>98</sup>.

Ora, definizione delle nozioni giuridiche di tutela e valorizzazione, prevalenza della funzione di tutela su quella di valorizzazione, diritto di accesso dei privati a concorrere allo svolgimento delle attività di valorizzazione del

<sup>95</sup> Sulle distinte nozioni giuridiche di tutela e valorizzazione, come formalizzate dal Codice, vedi, con riguardo alla prima, GABRIELLA DE GIORGI CEZZI, *Art. 3, Tutela del patrimonio culturale*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 36 e segg.; con riguardo alla seconda, GIUSEPPE SEVERINI, *Artt. 6-7, Valorizzazione del patrimonio culturale; Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale*, ivi, p. 51 e segg.

<sup>96</sup> GIUSEPPE D’ANGELO, op. ult. cit., p. 121.

<sup>97</sup> GIUSEPPE SEVERINI, op. ult. cit., p. 67.

<sup>98</sup> ID. *ibidem*.

bene culturale, rappresentano altrettanti elementi rilevanti di innovazione del diritto statale, tutti ricompresi nelle Disposizioni generali, Parte prima, del Codice, destinati su piani diversi a incidere sulle stesse modalità di riconoscimento e rilevazione, nel settore dei beni culturali, degli interessi sociali religiosi organizzati, anche e soprattutto, nelle ipotesi di attivazione dei percorsi procedurali protetti dalla regola della bilateralità (ex art. 7, comma 2°, e art. 8, comma 3° Cost.).

### *2.1. Segue. Art. 9 e nuove dinamiche ordinamentali*

Torniamo, quindi, all'art. 9 del Codice, dedicato ai "Beni culturali di interesse religioso", con l'obiettivo di misurarne la permeabilità agli esiti del processo di innovazione che ha riconfigurato il sistema di regolamentazione del "patrimonio culturale"<sup>99</sup>.

Come abbiamo visto, il legislatore del 2004 rimane fedele alle formule linguistiche già utilizzate dal Testo unico del 1999, per introdurre nella disciplina organica di settore prescrizioni normative sui beni culturali di appartenenza confessionale, finalizzate a sottolineare distinzioni e a rimodulare soluzioni regolamentative allineate ai contenuti delle fonti legislative bilateralmente convenute con le chiese. Ma quelle stesse disposizioni parlano ora dell'*ambiente* istituzionale che la riforma costituzionale del 2001, prima, e il Codice del 2004, poi, hanno contribuito a innovare.

In primo luogo il riparto costituzionale delle competenze statali e regionali in materia di beni culturali assegna al primo comma dell'art. 9 (e all'obbligo di preservazione delle esigenze di culto, che insistano su beni culturali di interesse religioso di appartenenza confessionale, attraverso l'attivazione di strumenti di collaborazione tra istituzioni pubbliche e rappresentanze confessionali) una operatività che va proporzionalmente ad accrescersi in ragione dei poteri di intervento ora riconosciuti alle Regioni.

Questo significa, di certo, una maggiore efficienza dell'azione pubblica, per l'ampio spettro delle finalità perseguibili in funzione di valorizzazione del patrimonio storico e artistico, anche di appartenenza confessionale<sup>100</sup>,

---

<sup>99</sup> È bene precisare che, come si evince con chiarezza dall'art. 2 comma 1°, nel linguaggio del Codice l'espressione "patrimonio culturale" va intesa in senso lato ovvero, in riferimento alla normativa di settore, per indicare il complesso dei beni sottoposti alla disciplina speciale comprensivo, nella prospettiva dell'art. 9, comma 2° Cost., tanto dei beni qualificati da un interesse storico-artistico, quanto dei beni paesaggistici. L'espressione, pertanto, da utilizzarsi in senso tecnico con riguardo specifico ai soli beni culturali è, più correttamente, "patrimonio storico-artistico". Cfr. ID, *Art. 1-2*, cit., p. 16.

<sup>100</sup> Sul novero delle attività riconducibili alla funzione di valorizzazione dei beni culturali, che trova

nella rilevazione delle molteplici istanze confessionali alla salvaguardia dell'uso liturgico o culturale dei beni culturali espressione della propria identità di fede, grazie al patrimonio di conoscenza presumibilmente depositatosi nella esperienza culturale-religiosa delle comunità sociali politicamente rappresentate dalle Regioni.

Una risorsa politico-istituzionale, dunque, da non sottovalutare in un Paese di cui si sottolinea da tempo l'acquisita connotazione multiculturale del tessuto sociale<sup>101</sup>, ma che ovviamente deve fare i conti col l'esercizio di una potestà legislativa concorrente costretta, per dettato costituzionale, nella gabbia dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale (art. 117, comma 3°) e delle *competenze trasversali* della legislazione statale esclusiva in materia di: rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose (art. 117, comma 2° lett. c); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2° lett. m); tutela dei beni culturali (art. 117, comma 2° lett. s)<sup>102</sup>.

---

una sua definizione formale nel Codice del 2004, vedi da ultimo MARTA TIGANO, *Tra economia dello Stato ed "economia" della Chiesa: i beni culturali d'interesse religioso*, Napoli, 2012, p. 15 e segg.

<sup>101</sup> In ordine alle pressioni che il processo di differenziazione sociale, culturale e religioso esercita sul rapporto che la Costituzione intesse fra eguaglianza e diversità vedi, per tutti, NICOLA COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006.

<sup>102</sup> Sui fondamenti e limiti costituzionali della potestà legislativa regionale si rinvia ai principali manuali di diritto regionale PAOLO CAVALERI, *Diritto regionale*, V edizione, Cedam, Padova, 2009, p. 121 e segg.; TEMISTOCLE MARTINES, ANTONIO RUGGERI, CARMELA SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII edizione, Giuffrè, Milano, 2008, p. 129 e segg.; PAOLO CARETTI, GIOVANNI TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 58 e segg. . Vedi, inoltre, per un'accurata ricostruzione critica della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha rivisto la potestà legislativa esclusiva statale, operando una distinzione fra "ambito materiale" e "materie" e che ha introdotto la categoria delle cd. materie trasversali - tra le quali ha espressamente ricompreso "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (sentenza 282/2002) e la "tutela dei beni culturali" (sentenza 232/2005) - ROBERTO BIN, GIOVANNI PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 161 e segg.. Sulle diverse prospettazioni dottrinarie della riserva di competenza dello Stato in materia di "rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose" si vedano ALESSANDRO MANGIA, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni di dir. e pol. ecclesiastica*, n. 2, 2002, p. 343 e segg.; GIORGIO PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quaderni di dir. e pol. ecclesiastica*, n. 1, 2003, p. 3 e segg.; PIERLUIGI CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione*, ivi, p. 13 e segg.; STEFANO SICARDI, *Questioni aperte nella disciplina del fenomeno religioso: dalla laicità al sistema delle fonti* in *Quad. di dir. e pol. eccles.*, n.1, 2005, p. 3 e segg.; DANIELA MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, ivi, p. 200 e segg.; VALERIO TOZZI, *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, ivi, p. 244 e segg.; NICOLA COLAIANNI, op. ult. cit., p. 212 e segg.; ANGELO LICASTRO, *Libertà religiose e competenze amministrative decentrate*, in *w.w.w.statoechiese.it*. Cfr., infine, la ragionata e originale ricostruzione della *trasversalità* delle materie di cui all'art. 117, comma 2° lett. c) Cost., di GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose*, cit., p. 280 e segg.

Per altro, è proprio in questo *formidabile mix* di limiti, che il legislatore costituzionale dispiega per contenere il trasferimento di risorse istituzionali e politiche dello Stato alle Regioni in un quadro ordinamentale che deve, a norma dell'art. 5 Cost., coniugare unità e differenziazione<sup>103</sup>, che il principio di collaborazione con le confessioni religiose in materia di beni culturali, posto sotto la tutela del principio costituzionale di bilateralità, trova nuovi elementi di forza, nonostante resti pressoché immutata la raffigurazione formale offertane dalla normativa statale unilaterale nell'art. 9, comma 2°.

Ragioniamoci su.

Il codice dei beni culturali non definisce formalmente la nozione di *bene culturale di interesse religioso*, né detta in ordine a tali beni, che affida alle disposizioni di principio dell'art. 9, un regime giuridico speciale.

Ciò, inevitabilmente, “rende particolarmente importante la previsione del comma 2° dell'art. 9, dato che la disciplina giuridica di riferimento che concerne i beni culturali di interesse religioso è il risultato della sovrapposizione – o meglio – della integrazione ai principi del Codice Urbani delle disposizioni che sono contenute nelle intese concordatarie e nelle intese delle confessioni religiose acattoliche”<sup>104</sup>.

Per questa via, il principio di collaborazione tra istituzioni pubbliche e rappresentanze confessionali, previsto in sede di negoziazione legislativa con i culti, e che trova negli accordi derivati con la Chiesa Cattolica (ex art. 12, n. 1, comma 2° e 3°) una più puntuale specificazione, è chiamato ad assolvere una funzione essenziale: dare corpo e sostanza alla categoria dei *beni culturali di interesse religioso*, mediante la rilevazione della destinazione d'uso ai fini religiosi che ad essi riserva la parte confessionale e, al contempo, garantirne la preservazione nella applicazione della disciplina statutale di settore.

Il primo esito significativo che scaturisce dal principio di collaborazione, la cui operatività è limitata ai beni culturali di interesse religioso di appartenenza o appartenenza a confessioni religiose il cui statuto giuridico sia stato definito in sede di contrattazione legislativa, si consuma nella asimmetria e disomogeneità che l'osservanza di quel principio introduce nella disciplina organica di settore, a partire proprio dalle disposizioni generali dedicate dal Codice ai beni culturali di interesse religioso. Non solo, infatti, si moltiplicano e si diversificano le possibili modalità di implementazione del principio di collaborazione, ma i criteri selettivi intrinseci all'uso della regola della bilateralità necessaria depotenziano la stessa efficacia inclusiva del principio

<sup>103</sup> Cfr. per tutti FRANCESCO PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'unità della Repubblica*, in AA.VV., *Stato della Costituzione*, cit., p. 18 e segg.

<sup>104</sup> NICOLA GULLO, op. cit., p. 104; in senso conforme cfr. MARTA TIGANO, op. cit., p. 21.

sancito dall'art. 9, comma 1°, con riguardo a *tutte* le soggettività a carattere confessionale. A fronte della generalizzazione del principio di collaborazione, per la salvaguardia delle esigenze di culto che i beni culturali di interesse religioso possono essere chiamati a interpretare nelle diverse esperienze collettive di fede, si profilano forme di cooperazione più o meno giuridicamente impegnative, a seconda che l'interesse religioso di cui il bene culturale è depositario e l'esigenza di culto che deve soddisfare abbiano già trovato una specifica configurazione in una fonte legale extracodicistica. Questo vuol dire che autorità centrali (il Ministero) e, segnatamente, autorità locali (le Regioni) dovranno esercitare, in questa ipotesi, le proprie competenze in forme adesive a quanto previsto dagli accordi derivati con la Chiesa Cattolica e dalle leggi di approvazione delle intese con i culti di minoranza, mentre con riguardo ai culti minoritari sprovvisti di intesa, potranno attingere nell'esercizio delle proprie funzioni a quel margine di elasticità che ogni principio formalmente posto consente.

Ma la *catena normativa* che l'art. 9, comma 2°, contribuisce a configurare a vantaggio dei soli gruppi confessionali che abbiano avuto accesso ai processi di negoziazione legislativa è ben più ampia di quanto possano avere evidenziato le sottolineature sinora fatte.

Osserviamole più da presso, al fine di rilevarne le modalità di funzionamento nel quadro costituzionale dei rapporti fra centro e periferia innovato nel 2001.

Innanzitutto, il punto di approdo: l'obbligo di osservanza del diritto negoziale con i culti in materia di beni culturali d'interesse religioso. La prescrizione normativa oggi è chiamata a fare sistema con il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato le materie "rapporti fra la Repubblica italiana e le confessioni religiose (art. 117, comma 2° lett. c) Cost.) e "tutela dei beni culturali" (art. 117 comma 2° lett. s) Cost.) e alla legislazione concorrente delle Regioni la materia "valorizzazione dei beni culturali" (art. 117, comma 3° Cost.).

In questo assetto ordinamentale il diritto negoziale con i culti, che rappresenta uno dei modi di esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di "rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose"<sup>105</sup>, può

---

<sup>105</sup> Per questa prospettiva vedi diffusamente GIUSEPPE D' ANGELO, op. ult. cit., p. 294 e segg., in cui l'A. segnala che il riferimento di cui all'art. 117 comma 2°, lett. c), Cost. "è più ampiamente alla materia dei rapporti, non alla loro *disciplina* (come diversamente emerge nel caso della bilateralità necessaria) ciò che consente di ritenere che l'ipotesi ivi contemplata abbracci, più ampiamente, ogni possibile profilo di rilevanza di tali rapporti". In sostanza "la formulazione dell'art. 117, comma 2°, lett. c) se messa a confronto con gli artt. 7 e 8 Cost. presuppone l'esistenza di un'area dei rapporti sottratta all'incidenza di questi ultimi e conseguentemente rientranti nelle normali modalità

rappresentare uno strumento di produzione normativa utile (perché garantito nella sua efficacia formale dal principio di bilateralità ex artt. 7, comma 2°, e 8, comma 3°, Cost.) a ridurre i margini di autonomia tanto del diritto statuale in materia di tutela dei beni culturali, quanto del diritto regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali: del primo, perché, essendo prodotto unilateralmente, deve conformarsi per dettato costituzionale alla legislazione bilateralmente convenuta; del secondo, perché, essendo prodotto in materia di legislazione concorrente, è tenuto a uniformarsi ai principi fondamentali la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 3° Cost.). il principio di collaborazione, quindi, fra autorità civili e autorità religiose in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali di afferenza o appartenenza confessionale può agevolmente transmigrare dalla sua sede naturale di collocazione alla normativa statuale organica di settore, che ne decreta formale accoglienza all'art. 9 delle Disposizioni generali, e da questa alla legislazione concorrente regionale, vincolata al rispetto dei principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale fissati dal Codice (art. 7, comma 1°)<sup>106</sup>.

La lunga *catena normativa* che lega ogni disposizione costituzionale all'altra e ogni ricaduta disciplinare alle seguenti, crea un sistema di tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso orientato dal principio di collaborazione bilateralmente convenuto con le chiese, e, per di più, finalizzato ad attrarre nelle nuove dinamiche ordinamentali le stesse fonti secondarie che, a norma dell'art. 12 n. 1, comma 2° e comma 3° Conc., hanno garantito l'accesso a una disciplina di dettaglio di tipo cooperativo nel settore di interesse sociale in argomento.

Queste ultime, infatti, di cui l'art. 9, comma 2°, del Codice sancisce espressamente l'obbligo di osservanza, esteso contestualmente alle *leggi* "emanate sulla base di intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'art. 8, comma 3°, della Costituzione", sono ora destinate ad accedere a un duplice livello di *protezione costituzionale*, atto a salvaguardarne la intangibilità tanto nei confronti del legislatore statuale, quanto del legislatore regionale.

In sostanza, alle garanzie di stabilità delle fonti consensuali derivate da norme concordatarie di principio che ne prevedano l'adozione, ascrivibili in via diretta all'ambito di operatività del principio di bilateralità ex art.

---

di svolgimento della funzione legislativa", con la conseguenza che "...ciò dovrebbe consentire di articolare quella disciplina in maniera meno rigida e condizionante".

<sup>106</sup> Cfr. GIUSEPPE SEVERINI, *Art. 7*, cit., p. 77.

7, comma 2°<sup>107</sup>, Cost., il legislatore statuale somma le garanzie desumibili dall'art. 117, comma 2° lett. c) e lett. s) Cost., che riserva alla legislazione *esclusiva* dello Stato le materie "rapporti fra lo Repubblica e le confessioni religiose" e "tutela dei beni culturali", e dall'art. 117, comma 6° Cost., che, disegnando un parallelo fra competenza legislativa e potestà regolamentare, riserva quest'ultima allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva ad esso attribuite<sup>108</sup>. È del tutto evidente il fine perseguito: assumere i contenuti della normativa di rango secondario bilateralmente convenuta con la Chiesa Cattolica, a integrazione e specificazione dei principi fondamentali che il Codice detta, a norma dell'art. 117, comma 3° Cost., nella materia "valorizzazione dei beni culturali" attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni<sup>109</sup>.

La coincidenza sostanziale che si è determinata, pertanto, fra principi e regole del diritto negoziale con i culti, riforma del Titolo V della Costituzione e Codice dei beni culturali, conclude in sede di legislazione statale un lungo percorso di ridefinizione degli strumenti giuridici di rilevazione degli interessi sociali religiosi organizzati, in materia di beni culturali d'interesse religioso, che approda a due risultati certi e pacificamente accettati: la per-

---

<sup>107</sup> Vedi al riguardo SALVATORE BERLINGO, *Fonti*, cit., p. 478 e segg. Cfr., inoltre, le osservazioni critiche di NICOLA COLAIANNI, *La tutela dei beni culturali*, cit., p. 7, il quale segnala come "a complicare la situazione sul piano delle fonti, il secondo comma dell'art. 9 dispone senz'altro l'osservanza, oltre che delle leggi esecutive delle intese con le confessioni acattoliche (ma qui la disposizione è evidentemente pleonastica, non avendo bisogno una legge di essere dichiarata esecutiva da un decreto delegato, e serve piuttosto da specchietto per le allodole riflettente la conclamata uguaglianza di regime fra tutte le confessioni) anche delle disposizioni stabilite dalle intese ex art. 12.

Vale a dire che il codice ha prodotto una legificazione di disposizioni aventi carattere amministrativo" - e - che "quelle disposizioni che, pur legittimate dall'art. 12 dell' accordo di Villa Madama, vivevano poi di vita propria, nel loro ordine secondario rispetto alla legge, ora, in quanto ad esse fa rinvio una legge, vivono di questa luce riflessa nell'ordine proprio della legislazione. L'omessa osservanza delle disposizioni concordate con l'intesa, quindi, appare direttamente sanzionabile ormai per violazione di legge".

<sup>108</sup> Sulla giurisprudenza evolutiva della Corte Costituzionale che ha nel tempo dotato la linea di confine tra potestà regolamentare dello Stato e potestà legislativa concorrente delle Regioni "di un notevole grado di flessibilità" vedi ROBERTO BIN, GIOVANNI PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 202 e segg.

<sup>109</sup> Accede a questa impostazione GIORGIO PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., in particolare p. 195 e segg., dove l'A. osserva: "Nel suo insieme l'attuale art. 9 del Codice assume la veste e il valore di una norma di principio di portata generale che si rivolge alla pluralità di soggetti politico-istituzionali investiti di competenza in tema di beni culturali e di competenze interessanti in particolare i beni culturali di interesse religioso". Ne consegue che "alla luce dell'attuale art. 9 (che non solo estende alle Regioni la vecchia norma dell'art. 8 della legge del 1939, ma inserisce le intese nella legislazione nazionale), le disposizioni di queste valgono come norme di principio o come norme da cui possono essere desunti i principi per gli interventi che possono essere disposti dalle Regioni".

corribilità necessaria di forme di collaborazione con le confessioni religiose; la distinzione dei livelli di intervento fra Stato e Regioni secondo modalità che non consentono di “attribuire al legislatore la volontà di azzerare le competenze regionali venutesi consolidando nell’ultimo ventennio nell’ambito del cosiddetto <diritto ecclesiastico regionale>”<sup>110</sup>.

Ma vi è di più. Il *circuito consensualistico* fra autorità pubbliche (nazionali e regionali) e confessioni religiose, che l’art. 9 del Codice contribuisce a consolidare a vantaggio delle confessioni religiose, se pure assecondando la ormai usuale scansione/distinzione delle garanzie giuridiche che assistono i culti a seconda che sia stato loro riconosciuto o meno il diritto di accesso all’uso della regola costituzionale di bilateralità ex art. 7, comma 2°, e art. 8, comma 3°, Cost., non esaurisce affatto, come segnalato da attenta dottrina, il ventaglio delle opportunità di cui tutti i gruppi confessionali possono avvalersi per concorrere alla implementazione delle politiche pubbliche nel settore dei beni culturali.

Per prima, quella offerta dall’art. 40 che al comma 3° “trattando di interventi conservativi sui beni delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, afferma che quando questi coinvolgano lo Stato, le regioni, e gli altri enti pubblici territoriali, nonché altri soggetti pubblici o privati, sono ordinariamente oggetto di preventivi accordi programmatici”<sup>111</sup>. Disposizione che, significativamente, spinge anch’essa nella direzione tracciata dall’art. 6, comma 3°, del Codice verso un progressivo rafforzamento degli strumenti di cooperazione fra soggetti pubblici e privati in materia di valorizzazione del patrimonio culturale, esprimendo una tendenziale preferenza per l’utilizzo dello strumento di programmazione negoziata<sup>112</sup>.

Ancora più incisivamente l’art. 111 (che dettaglia in concreto il concetto di valorizzazione, la sua qualificazione e le sue implicazioni, nonché i limiti dell’intervento dei privati in materia) stabilisce che: alle attività di valorizzazione dei beni culturali “possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati (comma 1°); “la valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata” (comma 2°); “la valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale” (comma 4°).

---

<sup>110</sup> ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiastico*, in *Quaderni di dir. e pol. eccl.*, n. 2, p. 403.

<sup>111</sup> ID., *ivi*, p. 405, che, tuttavia, ritiene che si tratti di “norma comunque dai limitati ambiti di manovra tanto dal punto di vista oggettivo che da quello soggettivo”.

<sup>112</sup> In questa prospettiva più ampia, intesa ad apprezzare positivamente (a dispetto della formulazione sobria e generica ex art. 40, comma 3°) il possibile coinvolgimento di soggetti privati nelle attività finalizzate alla promozione e al sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale cfr. MARCO ARMANNO, *Art. 40*, in AA. VV., *Codice dei beni culturali*, cit., p. 385 e segg.

Ne deriva che i soggetti privati possono sia essere coinvolti nella valorizzazione a iniziativa (necessariamente) pubblica di beni di proprietà pubblica, sia agire, assumendone l'iniziativa, per la valorizzazione di beni propri o di altri privati, accedendo al sistema di sostegno finanziario pubblico previsto dall'art. 113<sup>113</sup>.

Entrambe le ipotesi, che trovano una più puntuale definizione negli artt. 112 e 113<sup>114</sup>, e, che, in tutta evidenza, non sono specificamente indirizzate ai beni culturali di interesse religioso, prefigurano, tuttavia, strumenti che potrebbero prestarsi, laddove ne ricorressero i presupposti, ad essere utilizzati anche da soggettività a carattere confessionale, per finalità di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza o afferenza al proprio patrimonio culturale<sup>115</sup>.

Si pluralizzano, dunque, anche in materia di valorizzazione dei beni culturali i canali istituzionali attraverso i quali le confessioni religiose possono agire a testimonianza dei propri interessi, secondo modalità che, ampiamente sperimentate nell'esperienza giuridica dello Stato costituzionale di diritto *pre- e post-riforma* del Titolo V della Carta Costituzionale, hanno progressivamente impostato su un piano più paritario le relazioni fra poteri pubblici e autonomie sociali per il perseguimento di finalità di interesse generale<sup>116</sup>.

Il fatto è indubbiamente ricco di implicazioni importanti, prima fra tutte la generalizzazione dell'offerta di partecipazione allo svolgimento di attività a rilevanza pubblica che non traccia discriminazioni e non opera distinzioni fra i soggetti sociali del *mercato religioso*<sup>117</sup>. Questa, però, può rappresentare una

---

<sup>113</sup> Sulle forme di concorso, cooperazione e partecipazione dei soggetti privati alle attività di valorizzazione cfr. GIUSEPPE SEVERINI, *Art. 111*, in AA. VV., *Codice dei beni culturali*, cit., p. 842 e segg.; vedi, inoltre, l'attenta e ragionata ricostruzione sistematica della normativa codicistica in materia di valorizzazione ad iniziativa pubblica e privata di GIUSEPPE D'ANGELO, *La riconfigurazione normativa*, cit., p. 122, finalizzata a ripercorrere fondamenti costituzionali e forme legali del rapporto, non sempre lineare, che il Codice intesse fra *pubblico e privato*.

<sup>114</sup> In argomento cfr. GIUSEPPE SEVERINI, *Art. 112*; ID., *Art. 113*, op. ult. cit., rispettivamente p. 849 e segg., e p. 866 e segg.

<sup>115</sup> La sottolineatura, pienamente condivisibile, è di ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, op. ult. cit., p. 405 a primo commento del Codice Urbani.

<sup>116</sup> In particolare sul ruolo di principio guida che il principio di sussidiarietà, nella sua declinazione orizzontale, ha assunto nel contesto delle complesse dinamiche di trasformazione dei rapporti fra poteri pubblici e società civile, e sulle ricadute disciplinari di questo principio nel settore degli interesse sociali religiosi organizzati, cfr. MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010; GIUSEPPE D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, ESI, Napoli, 2003.

<sup>117</sup> In questa prospettiva vedi ALFONSO RENDE, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 150 e segg. In particolare l'A. segnala come il Codice del 2004 si iscriva nella generale tendenza della legislazione nazionale all'assimilazione, *fondata sul principio di sussidiarietà orizzontale* ex art. 118, comma 4°, Cost., degli enti privati senza scopo di lucro ai soggetti in senso stretto pubblici. Ne

visione parziale delle stesse soluzioni indicate dal Codice, qualora non si rifletta su come la preferenza per metodi consensuali o partecipati apra al contempo, e problematicamente, un canale privilegiato per gli interessi sociali, ovviamente anche a motivazione religiosa, più forti e meglio organizzati <sup>118</sup>.

3. *Il valore pedagogico del diritto statuale di produzione unilaterale e l'Intesa sui beni culturali di appartenenza ecclesiastica del 2005. L'antefatto*

Le vicende che abbiamo appena ricordato, relative agli esiti del processo di revisione costituzionale del 2001 e di codificazione della normativa statutaria in materia di beni culturali e paesaggistici, andranno di lì a poco a saldarsi con i motivi di insoddisfazione per l'impianto regolamentativo dell'intesa siglata con la Chiesa Cattolica nel 1996, avente ad oggetto i beni culturali di interesse religioso, che pure "aveva avuto una lunga gestazione ed era stata generalmente accolta con favore" <sup>119</sup>.

Il 26 gennaio 2005 il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale italiana sottoscrivono una nuova Intesa "relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche", resa esecutiva con il D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78, che "abroga e sostituisce quella sottoscritta il 13 settembre 1996 fra le medesime autorità", a sua volta resa esecutiva con D.P.R. n. 571 dello stesso anno.

---

sarebbe testimonianza esemplare, innanzitutto, l'art. 10, comma 1°, del Codice che sottopone alla medesima disciplina i beni d'interesse culturale di tutti gli enti pubblici e delle persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Si rileva, inoltre, che all'art. 23 il Codice prevede espressamente la conferenza di servizi come strumento di coordinamento fra soggetti anche privati nei procedimenti relativi a opere e lavori sui beni culturali, mentre ogni limitazione alle normali facoltà proprietarie (come le imposizioni della visita pubblica su beni culturali di interesse eccezionale o restaurati con contributi statali) è accompagnata da accordi scritti con i proprietari, possessori o detentori di tali beni (artt. 38 e 104). Sarebbe, dunque, evidente la perdita di significato, nell'unica categoria dei beni di interesse pubblico, della distinzione tra cose pubbliche e private, dal momento che non è più, o non solo, l'appartenenza pubblica di un bene a consacrarne il suo valore, quanto l'interesse a esso sotteso e trasversale. Di qua la conseguenza che: "se dunque l'apporto dei singoli cittadini e, meglio ancora, delle frazioni sociali da essi costituite, all'azione dei pubblici poteri non solo va consentita, quand'anche auspicata e favorita, non vi è chi non veda come l'apporto delle formazioni sociali per eccellenza nel campo religioso, quali la Chiesa Cattolica e le altre confessioni religiose, non possa che essere più che coerente con il nuovo modo di intendere l'amministrazione pubblica nel settore dei beni culturali".

<sup>118</sup> Si vedano in generale le considerazioni critiche svolte dalla dottrina amministrativistica più autorevole sul cd. "consensualistico sistema integrato di valorizzazione", su cui richiama l'attenzione, in particolare, GIUSEPPE SEVERINI, *Artt. 6 e 7*, cit., p. 53 e segg. .

<sup>119</sup> GIORGIO FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 8.

Consideriamo, innanzitutto, le ragioni sostanziali che nel 2000, a solo quattro anni dalla formalizzazione del primo accordo di attuazione/integrazione dell'art. 12, n.1 comma 2° Conc., determinano la ripresa delle trattative per la stipula di una nuova intesa.

Vale la pena, allora, ricordare come dieci anni *prima* “le Parti, per non lasciare ulteriore spazio alle accese polemiche suscitate dalla disposizione concordataria”, che attraeva la materia dei beni culturali *nel* raggio di azione del principio di bilateralità ex art. 7 comma ° 2 Cost. “aveva finito con il proporsi finalità di natura essenzialmente procedimentale, limitandosi a individuare i soggetti e i luoghi della collaborazione, e a razionalizzare, almeno in una certa misura le procedure”<sup>120</sup>.

Di qua, quindi, il profilo “spettrale”<sup>121</sup> di una normativa mirata ad indicare i soggetti rispettivamente competenti per le due Parti, gli obblighi e le modalità di consultazione e di informazione in ordine ai rispettivi programmi, l'organismo appositamente istituito per verificare con continuità l'attuazione delle forme di collaborazione previste (l'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso, a composizione paritetica), ma silente sui criteri sostanziali cui orientare l'azione cooperativa. In sostanza, l'impianto generale dell'Intesa del 1996 non avrebbe definito il ruolo delle autonomie territoriali, né la dimensione e l'articolazione della programmazione per raccordare i diversi interventi in materia, né “in fondo, i contenuti della stessa collaborazione, sostanzialmente lasciati alla buona volontà dei soggetti interessati”<sup>122</sup>.

A queste ragioni che contribuiscono a spiegare le istanze confessionali ad una revisione dell'accordo del 1996, per la dismissione di una prassi e di una concezione meramente procedurale del principio di collaborazione posto in sede concordataria, devono poi sommarsi quelle che traggono alimento dagli esiti del processo di negoziazione ex comma 3° dell'art. 12, n. 1 Conc.: la stipula ed esecuzione dell'Intesa fra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della C.E.I., relativa agli archivi e biblioteche degli enti ed istituzioni ecclesiastiche (D.P. R., n. 189/2000).

Nei fatti l'Intesa del 2000 registra il superamento del contesto culturale, prima ancora che politico, che aveva frenato la disponibilità delle parti ad accedere a soluzioni di compromesso indicative di contenuti ed obiettivi<sup>123</sup>,

---

<sup>120</sup> ID., *ivi*, p. 9.

<sup>121</sup> Così CARLO CARDIA, *Lo spirito della nuova intesa sui beni culturali*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), nov.2005, p.3.

<sup>122</sup> NICOLA GULLO, *Art. 9*, cit., p. 108.

<sup>123</sup> È CARLO CARDIA, *op. ult. cit.*, p. 2 e segg., a sottolineare come lo “spirito minimalista” che animò il negoziato del 1996 andò ben oltre le preoccupazioni espresse in sede di dibattito parlamentare,

perfezionando un negoziato nel quale i contraenti affrontano questioni di merito, individuano forme, contenuti e tempi della collaborazione e stabiliscono i primi meccanismi di programmazione concordata degli interventi<sup>124</sup>. Sotto questo profilo, quindi, prende corpo un nuovo modello di collaborazione, emancipato dalle cautele del passato e proiettato verso “l’orizzonte di una politica per i beni culturali ecclesiastici fondata sui principi della collaborazione e della programmazione”<sup>125</sup>, che troverà espressione nell’azione riformatrice del 2005, orientata su tre linee: riconfermare l’impianto di base del D.P.R. n. 189/2000; consegnare al passato gli accordi meramente procedurali, utilizzando tecniche già sperimentate in ordine ad archivi e biblioteche ecclesiastiche<sup>126</sup>; mettere a frutto gli esiti del processo di riforma costituzionale del 2001 e di codificazione della normativa sui beni culturali del 2004.

Se queste sono le ragioni plurime sulle quali matura l’intento di riformulare l’Intesa del 1996, per adeguarla ad una “cultura della collaborazione tra autorità civili e autorità ecclesiastiche” ormai diffusasi e consolidatasi<sup>127</sup>, più riduttivamente, nel preambolo dell’Intesa del 2005, si individuano le esigenze di riforma nella necessità di dare “conto delle modifiche alla legislazione dello Stato italiano successivamente intervenute e, in particolare, di quanto disposto dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”<sup>128</sup>.

Motivazioni, peraltro, che come autorevolmente segnalato “varrebbero a giustificare solo una rivisitazione dell’intesa del 1996 e non la sua integrale abrogazione ad opera di un accordo che presenta evidenti carattere di novità

---

lasciandosi sensibilmente condizionare dal dibattito sviluppatosi in sede scientifica dopo che il Parlamento aveva respinto la bozza di intesa del 1991.

<sup>124</sup> ID., *ivi*, p. 7; in senso conforme GIORGIO PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 194.

<sup>125</sup> CARLO CARDIA, *op. ult. cit.*, p. 8.

<sup>126</sup> Così ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), p. 2.

<sup>127</sup> In tal senso GIORGIO FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 10.

<sup>128</sup> Non trova, invece, nel Preambolo alcuna menzione testuale l’esigenza di adeguamento della Intesa alla intervenuta riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali realizzata con il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3 e il d.p.r. 8 giugno 2004, n. 173 di cui, com’è evidente, si darà poi conto nella ridefinizione delle forme di collaborazione tra autorità pubblica e autorità ecclesiastica. Sul punto v. ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *op. ult. cit.*, p. 2; ALBERTO ROCCELLA, *La nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali di interesse religioso*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2006, n.1, p.2 e segg.; NICOLA GULLO, *op.ult. cit.*, p.108.

ed originalità nella sua stessa impostazione”<sup>129</sup>, qualora si intendesse marginalizzare il ruolo, al contrario, determinante ricoperto nel tempo dal diritto statale unilaterale nella edificazione di un assetto delle relazioni fra Stato e Chiesa Cattolica sensibile al valore pedagogico del *dialogo costruttivo* con la confessione religiosa di maggioranza<sup>130</sup>, anche in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica.

### 3.1. *Segue. Gli assetti organizzatori*

Vediamo, ora, quali sono le innovazioni che più significativamente allontanano l’Intesa del 2005 dal disegno originario del 1996<sup>131</sup>. A partire da quelle che adeguano alla nuova organizzazione amministrativa statale dei beni culturali (riconducibile anch’essa alle finalità promosse dal legislatore costituzionale del 2001) la mappa degli organi civili ed ecclesiastici chiamati ad operare nelle forme cooperative previste (art. 1, co. 2°).

Secondo un principio di parallelismo fra organi centrali e periferici dello Stato italiano ed organi centrali e periferici della Chiesa Cattolica si redistribuiscono i rapporti di collaborazione su tre livelli: centrale, regionale e locale. Per parte statale agiscono a livello centrale il Ministero per i beni culturali e le attività culturali e, secondo le rispettive competenze, i capi dei dipartimenti o i direttori generali del Ministero; per parte ecclesiale, il Presidente della C.E.I. e le persone da lui eventualmente delegate. Intervengono, invece, a livello regionale, per lo Stato, i direttori regionali e, per la Chiesa, i Presidenti delle Conferenze episcopali regionali, o le persone dagli stessi eventualmente delegati. A livello locale, infine, le autorità su cui grava l’obbligo di collaborazione sono individuate, da parte statale, nei soprintendenti competenti per territorio e materia, e da parte ecclesiale, nei vescovi diocesani o persone delegate dai vescovi stessi<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> GIORGIO FELICIANI, *op. ult. cit.*, p. 9.

<sup>130</sup> Sulle distinte, ma interconnesse dimensioni, *verticale e orizzontale*, che caratterizzano lo strumento giuridico utilizzato a fini di allocazione di spazi e riconoscimenti giuridici alla chiesta dominante, v. MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Giappichelli, Torino, 2007, specialmente p. 52 e segg. .

<sup>131</sup> Per un riepilogo sistematico del nuovo quadro di riferimento normativo, inteso a segnalarne i contenuti più innovativi mediante una attenta e analitica lettura comparativa delle due intese, v. ANTONIO GIUSEPPE GHIZZONITI, *op. ult. cit.*; ID., *Le intese sui beni culturali di interesse religioso tra Ministero per i beni e le attività culturali e Conferenza episcopale italiana. Tavola sinottica dei dd. pp. rr. N. 571 del 1996 e n. 78 del 2005*, in [www.olir.it](http://www.olir.it) .

<sup>132</sup> In argomento, diffusamente, ANTONELLA LOSANNO, *La disciplina regionale e locale dei beni culturali di interesse religioso. La tutela partecipata e le varie forme di collaborazione*, in *Diritto e Religioni*, n.1,

Cambia, inoltre, con riguardo all'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica (istituito dall'Intesa del 1996 e che continua ad operare al fine di verificare con continuità l'attuazione delle forme di collaborazione previste, esaminare i problemi di comune interesse e contribuire ad orientare al meglio la reciproca collaborazione) l'indicazione dei rappresentanti del Ministero, individuati dal D.P.R. n. 78/2005 "a livello di capi dei dipartimenti" (art. 7, co.1°)<sup>133</sup>.

Ora, queste prime disposizioni valgono in modo palese a dare sostanza ad un riassetto organizzativo delle forme di collaborazione fra poteri pubblici e rappresentanze confessionali organico alle riforme dell'organizzazione ministeriale centrale dello Stato italiano, intervenute dopo il 1996<sup>134</sup>. In particolare, l'istituzione di un nuovo livello regionale di collaborazione, che rappresenta la vera novità<sup>135</sup>, costituisce una misura di adeguamento delle sedi istituzionali decentrate, competenti per le forme di collaborazione indicate, alla istituzione di direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici aventi "il compito di coordinare le attività di tutte le soprintendenze sul territorio regionale e di tutte le amministrazioni e direzioni della Regione che abbiano competenze dirette o indirette in materia di beni culturali"<sup>136</sup>.

Ma la triplicazione dei livelli istituzionali, pur determinando sotto il profilo strutturale una migliore funzionalità del modello di cooperazione tracciato nel 1996 e rivisto dieci anni dopo, certo non rappresenta di per sé l'arco di volta del nuovo impianto delle relazioni fra autorità civili e autorità ecclesiastiche costruito dal D.P.R. n. 78 del 2005. E neppure ne costituiscono i pilastri le disposizioni che impongono ai competenti organi centrali e periferici del Ministero, in sede di programmazione degli interventi annuali

---

2010, p. 198 e segg.; ID., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso nel quadro delle forme di attuazione dei principi di cooperazione e collaborazione*, in AA. VV., *Globalizzazione e pluralità delle fonti giuridiche: un duplice approccio*, a cura di GIULIANA ZICCARDI CAPALDO, ESI, Napoli, 2012, p. 377 e segg..

<sup>133</sup> Cfr. al riguardo ALBERTO ROCCELLA, *la nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana*, cit., p.3, che conclusivamente rileva: "La collaborazione fra le parti non altera, dunque, la ripartizione di ruoli e funzioni tra organo di governo politico e dirigenza stabilita dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, né la ripartizione di competenze tra capi dei dipartimenti e dirigenti preposti alle direzioni generali stabilita dal regolamento di organizzazione del ministero.

<sup>134</sup> Sul riordino del Ministero dei beni e delle attività culturali, istituito con d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, concretamente attuato a far data dalla fine del 2000, e sulle successive modifiche intervenute nel 2004 (con il d.lgs. 8 gennaio 2004 n. 3 e il D.P.R. 10 giugno 2004, n. 173) e nel 2006-2007 (con il d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e con il D.P.R. 26 novembre 2007, n. 233) v. GUIDO CLEMENTE DI SAN LUCA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, cit., p. 109 e segg.; GIULIO VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali*, cit., p. 356 e segg. .

<sup>135</sup> La sottolineatura è di ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *op. ult. cit.*, p. 3.

<sup>136</sup> ANTONELLA LOSANNO, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 378.

e pluriennali sui beni culturali, di convocare in apposite riunioni i corrispondenti organi ecclesiastici, per informare ed essere informati sugli interventi che si intendono rispettivamente intraprendere per i beni culturali di interesse religioso di appartenenza ecclesiastica, e per acquisire dalla parte ecclesiale eventuali proposte di interventi e valutazioni in ordine alle esigenze di carattere religioso (art. 1, commi 4, 5 e 6). Disposizioni quest'ultime, peraltro, già ricomprese nel testo pattizio del 1996 e riprodotte pressoché fedelmente nell'Intesa del 2005.

### 3.2. *Segue. I principi*

Piuttosto, per cogliere a pieno il nuovo disegno unitario che il D.P.R. n. 78 del 2005 traccia, a consolidamento di una *tutela partecipata*<sup>137</sup> dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica, occorre rileggere le norme strumentali appena ricordate, dando conto delle norme sostanziali che ora concorrono a definire i *principi della collaborazione e della programmazione*, posti a presidio della riforma<sup>138</sup>. Queste ultime, per altro, rappresentano al meglio la innovatività dell'Intesa, ne evidenziano la interazione con il diritto statuale unilaterale (costituzionale e di settore) e, per di più, svelano gli obiettivi concreti di politica ecclesiastica perseguiti: accedere ad una revisione della normativa concordataria, di rango sub legislativo, adeguata a meglio calibrare sulla peculiarità degli interessi confessionali i meccanismi giuridici che regolano il metodo della cooperazione.

È, in particolare, l'art. 2 del D.P.R. n. 78/2005 a farsi carico della istanza di implementazione del principio concordatario di collaborazione ex art. 12, canalizzandone in sede di attuazione l'operatività su ambiti materiali ben individuati, in ordine ad impegni ben definiti e, ovviamente, su circuiti decisionali di natura consensualistica.

Più in dettaglio, la disposizione delimita innanzitutto, con ricorso alle espressioni letterali dell'art. 12, n. 1, co. 2° Conc., l'oggetto della normativa secondaria, i beni culturali di interesse religioso di appartenenza ecclesiastica, e fa salva l'Intesa del 2000 sul più specifico tema della conservazione e consultazione di archivi e biblioteche di enti ed istituzioni ecclesiastiche. Quindi, enuncia i principi concordati fra le parti ("al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso

---

<sup>137</sup> L'espressione è di GIUSEPPE DALLA TORRE, *I beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 120.

<sup>138</sup> Cfr. al riguardo CARLO CARDIA, *Lo spirito della nuova intesa*, cit., p. 7 e segg. .

in materia di salvaguardia, valorizzazione e godimento dei beni culturali mobili e immobili di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”) con riguardo a sei distinte aree tematiche. Inventariazione e catalogazione dei beni culturali mobili e immobili di interesse religioso; conservazione e mantenimento dei beni culturali mobili nei luoghi e nelle sedi di originaria collocazione o di attuale conservazione; interventi di conservazione dei beni culturali mobili e immobili; sicurezza dei beni culturali mobili e immobili; accesso e visita a tutti i beni di interesse religioso; prestito per mostre aventi ad oggetto beni culturali di interesse religioso.

La linea di rinnovamento è evidente, ancor più quando sia pure in modo sommario si entri nel merito delle soluzioni regolamentative adottate su ciascun ambito materiale indicato.

E, così: l’inventariazione e la catalogazione dei beni culturali mobili e immobili costituiscono il fondamento conoscitivo per ogni successivo intervento; Ministero e C.E.I. possono stipulare accordi che regolamentino la collaborazione della C.E.I. all’attività di catalogazione curata dal Ministero e il sostegno del Ministero all’attività di inventariazione promosso dalla C.E.I., nel rispetto del comune impegno a garantire il reciproco accesso alle relative banche dati (art. 2, co. 4°).

Gli interventi di conservazione debbono essere eseguiti da personale qualificato, e a tal fine la C.E.I. collabora con il Ministero per assicurare il rispetto dei requisiti di professionalità richiesti dalla legislazione statuale; gli interventi di conservazione su edifici aperti al culto devono essere programmati ed eseguiti previo accordo fra le competenti autorità civili ed ecclesiastiche affinché siano salvaguardate le esigenze di culto ad essi connesse; nel caso in cui l’accordo non sia raggiunto su rilevanti questioni di principio l’autorità ministeriale competente e il Presidente della C.E.I., o un suo delegato impartiranno le direttive idonee a consentire una soluzione adeguata e condivisa (art. 2, co. 5°).

Il Ministero e la C.E.I. assicurano secondo le rispettive competenze e disponibilità finanziarie, la sicurezza dei beni culturali, con particolare riguardo agli edifici aperti al culto e ai beni maggiormente esposti al rischio di furti, degrado e abbandono (art. 2, co. 6°).

Sono garantiti accesso e visita ai beni culturali di interesse religioso di appartenenza ecclesiastica, mobili e immobili; qualora si tratti di edifici aperti al culto o di beni culturali collocati presso questi ultimi, orari e percorsi di visita saranno definiti previo accordo tra autorità governative locali e autorità confessionali territorialmente competenti (art. 2, co. 7°).

Il prestito per mostre aventi ad oggetto beni culturali di interesse religioso sarà richiesto, nel rispetto della normativa confessionale, e autorizzato in

osservanza del diritto statale vigente (art. 2, co. 8°).

La struttura e la portata prescrittiva di ciascuna proposizione normativa sono lineari. Ciascuna di esse scandisce il raggio di azione del principio concordatario di collaborazione, ex art. 12 della legge n. 121/1985, orientandolo sull'enunciazione di un principio, già espresso dalla normazione statale unilaterale, ma ora rimodulato in sede di negoziazione con la parte confessionale e per di più subordinato, per la sua applicazione, alla attivazione di processi decisionali a base consensuale in ordine a settori di intervento concretamente individuati.

Le vie della comunicazione, quindi, fra diritto statale unilaterale e normativa negoziata secondaria, e il cammino comune da percorrere, si dipanano su strade già tracciate e ora segnate dalle tappe imposte dalla *bilateralità*. Ciò vale in materia di inventariazione e catalogazione, di collocazione di beni culturali mobili, di qualificazione professionale del personale addetto alla esecuzione di interventi di conservazione di beni culturali mobili e immobili, come di sicurezza, accesso, visita e prestito di beni culturali di interesse religioso appartenenti alla Chiesa Cattolica<sup>139</sup>.

Ai *corridoi essenziali di una programmazione comune*<sup>140</sup> delineati dalle regole procedurali e sostanziali dell'Intesa del 2005 sinora richiamate vanno ad aggiungersi, poi, quelli previsti in via generale dall'art. 3 che, in piena sintonia questa volta con l'analoga disposizione contenuta nell'Intesa del 1996, riconferma la percorribilità di accordi fra gli organi del ministero e gli organi ecclesiastici competenti "per realizzare interventi ed iniziative che prevedono, in base alla normativa statale vigente, la partecipazione organizzativa e finanziaria dello Stato e di enti ed istituzioni ecclesiastiche, oltre che eventualmente di altri soggetti".

Operano, ancora, nella stessa direzione i rapporti che i successivi art. 5 e 6 dell'Intesa intessono fra pubblica amministrazione statale e vescovo diocesano. In particolare, è il vescovo diocesano che presenta in sede locale, valutandone congruità e priorità, "le proposte per la programmazione di interventi di conservazione e le richieste di rilascio delle autorizzazioni" concernenti i beni culturali di interesse religioso di proprietà degli enti soggetti alla sua giurisdizione, e che inoltra le analoghe proposte e richieste degli

---

<sup>139</sup> Sulla normativa statale di diritto comune vigente nelle materie indicate, nonché per un'attenta sottolineatura delle torsioni da questa subite in sede di *attuazione concordata* si vedano le osservazioni critiche di ALFONSO RENDE, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 153 e segg.; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *L'Intesa del 26 gennaio*, cit., p. 5 e segg.; ALBERTO ROCCELLA, *La nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana*, cit., p. 5 e segg. .

<sup>140</sup> CARLO CARDIA, *op. ult. cit.*, p. 8 .

istituti religiosi. Ancora, in caso di calamità naturale, compete al vescovo diocesano trasmettere all'autorità statale locale "ogni utile informazione ai fini del sollecito accertamento dei danni e argomentate valutazioni circa le priorità di intervento, legate alle esigenze di culto" dei beni culturali coinvolti nel sinistro.

È, infine, il vescovo diocesano a dover interloquire con le autorità amministrative locali dello Stato, affinché le esigenze di culto, connesse ai beni culturali di interesse religioso, siano adeguatamente rappresentate e salvaguardate nella pluralità delle ipotesi per le quali, ora, l'Intesa del 2005 rinvia ad un previo accordo fra le parti. Quando si tratti, cioè, di interventi di adeguamento liturgico da effettuare in edifici di culto di interesse culturale. Allorché beni culturali di interesse religioso di appartenenza ecclesiastica siano oggetto di "provvedimenti amministrativi da adottarsi a norma della legislazione statale vigente". Nel caso in cui occorra valutare l'opportunità di depositare beni mobili che non possano essere mantenuti nei luoghi e nelle sedi originarie (perché di proprietà di diocesi o parrocchie estinte, o perché provenienti da edifici di culto ridotti all'uso profano, o perché coinvolti da calamità naturali) presso strutture più idonee a garantirne conservazione e sicurezza, quali musei ecclesiastici, musei pubblici o laboratori di restauro.

### *3.3. Segue. Il dialogo costruttivo tra diritto di produzione unilaterale e diritto negoziale derivato*

Ora, se quelle segnalate costituiscono le innovazioni che più incisivamente segnano il punto di approdo ad un riassetto del quadro di riferimento normativo (costruito dalla normativa secondaria di dettaglio, perché l'applicazione della legge italiana si armonizzi alle esigenze religiose della parte confessionale), una lettura ragionevole dell'Intesa del 2005 induce a ritenere che la riforma della legislazione statale di settore abbia palesemente operato a vantaggio del nuovo modello di cooperazione assunto. E ciò tanto sotto il profilo sostanziale, quanto procedurale.

Sotto il profilo sostanziale, perché il principio di collaborazione ex art. 12, n. 1 co. 2° Conc., si arricchisce ora di contenuti, protetto nelle sue esplicazioni applicative anche dal rinvio alle fonti consensuali derivate dall'Accordo primario, previsto dall'art. 9, co. 2° del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nei fatti la *legificazione* delle "disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'art. 12" dell'Accordo di Villa Madama, consente di ricondurre la normativa statale di settore (in aree di intervento fondamentali quali inventariazione e catalogazione, collocazione, conservazione e sicu-

rezza, fruizione), nell'ambito di operatività del principio di collaborazione che, nella sua accezione più ampia, trova al presente un duplice livello di *copertura*: costituzionale, ex art. 7, co. 2° e 117 co. 2° lett. c. e lett. s., e co. 3; legislativa, ex art. 9 co. 2° del d. lgs. n. 42/2004. E i risultati raggiunti lo confermano: la nuova Intesa "travalica i limiti della norma concordataria relativa alla tutela delle esigenze di carattere religioso, per collocarsi nella più ampia prospettiva del comma ad essa precedente, concernente .... l'impegno alla collaborazione per la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione"<sup>141</sup>.

È, poi, da considerare che l'art. 9, co. 2°, del Codice dei beni culturali e del paesaggio consente, dotandola di ulteriori elementi di stabilità, una duplice operazione. Utilizzare, nel processo di normazione secondaria, il rinvio generico all'art. 12 Conc., piuttosto che alle regole in esso contenute in materia di beni culturali di interesse religioso, come chiave di volta per ampliare gli ambiti materiali oggetto di contrattazione, includendovi anche settori di interesse non immediatamente riconducibili allo *specifico religioso*. Richiamare il principio di collaborazione, nel suo significato più esteso, ad assolvere la funzione di ogni principio di ordine procedurale: indicare i percorsi da compiere, i soggetti da coinvolgere nella decisione, le modalità della loro partecipazione.

Sotto questo ultimo profilo, come si è già evidenziato, si pluralizzano e si specializzano i canali istituzionali del consenso.

A fronte, infatti, del reciproco impegno delle parti a garantire continuità alle attività di reciproca e costante consultazione e informazione per "fa-

---

<sup>141</sup> GIORGIO FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 10. In particolare l'A. ritiene significativa al riguardo la disposizione ex art. 2 co. 3° del D.P.R. n. 78/2005, in materia di inventariazione e catalogazione, che contempla la possibilità di stipula di ulteriori accordi. E precisa: "È tanto evidente che qui non sono in gioco solamente le esigenze di carattere religioso, che non si vede per quale ragione in questi successivi accordi la collaborazione non potrebbe riguardare anche i beni culturali di appartenenza ecclesiastica privi di tale caratterizzazione. Del resto in questa prospettiva si muove già l'accordo intervenuto l'otto marzo 2005 tra il capo del dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero e l'Ufficio per i beni culturali della C.E.I. ai fini dell'attuazione del d. m. 25 gennaio 2005 relativo alla verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di proprietà delle persone giuridiche private senza fini di lucro".

Su questi ultimi provvedimenti segnalati dall'A. si rinvia, rispettivamente, a MAURO RIVELLA, *Procedura per la verifica dell'interesse culturale di beni immobili di proprietà di enti ecclesiastici*, in [www.olir.it](http://www.olir.it); GIROLAMO SCIULLO, *Novità (e conferme) in tema di verifica dell'interesse culturale per gli immobili appartenenti a soggetti pubblici e privati non profit*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it) 2005 n.2.

Si vedano, inoltre, a conforto della "idea che l'Intesa del 2005 abbia irrobustito il suo ruolo di strumento di collaborazione generale fra le parti, già presente nell'Intesa del 1996, in attuazione più del primo comma dell'art.12, n. 1 dell'Accordo del 1984 e meno del secondo comma, norma che espressamente la contempla", le considerazioni critiche di ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio*, cit., p. 2 e segg. .

vorire la predisposizione concordata di un sistema di tutela e fruizione del patrimonio culturale ecclesiastico” (art. 1 e 4 del D.P.R. n. 78/2005)<sup>142</sup> si diversificano, avendo anche riguardo ai differenti ambiti materiali interessati, le soggettività e i luoghi istituzionali competenti.

Resta, tuttavia, un punto fermo. Pressoché tutti i distinti assetti organizzatori delle forme di collaborazione sono finalizzati alla definizione di un accordo, che viene individuato come strumento fondamentale di coordinamento delle attività delle parti, e che può trovare conclusione, come nelle ipotesi disciplinate dall’art. 3 dell’Intesa, anche al di fuori degli incontri periodici ed istituzionali previsti, per la realizzazione di interventi ed iniziative che comportano, in base alla normativa vigente, la partecipazione organizzativa e finanziaria dello Stato e di enti ed istituzioni ecclesiastiche, oltre che eventualmente di altri soggetti<sup>143</sup>.

Di qua, dunque, la previsione di accordi preliminari per l’adozione di tutta una serie di provvedimenti della pubblica amministrazione che abbiano ad oggetto beni culturali di appartenenza ecclesiastica, in settori di intervento disciplinati dal diritto statale: catalogazione, collocazione, conservazione, fruizione, scavi e ricerche archeologiche.

Tra questi, gli accordi che si muovono in evidente linea di continuità con l’art. 9, co. 1° del Codice dei beni culturali e che coinvolgono in particolare, il vescovo diocesano per agire in rappresentanza della Chiesa Cattolica a tutela delle esigenze di culto connesse a beni culturali di interesse religioso. L’ipotesi è ricompresa, in via generale, nella disposizione dell’Intesa che postone al previo accordo con il vescovo diocesano, relativamente alle esigenze di culto, tutti i provvedimenti amministrativi da adottarsi a norma della legislazione statale vigente (art. 6, co. 1°) e prevista, in dettaglio, in materia di adeguamento liturgico di edifici aperti al culto (art. 5, co. 3°). Sono, inoltre, da ricollegare all’art. 9 co. 1° del d.lgs. n. 42/2004, gli accordi preliminari, tra organi ministeriali ed ecclesiastici competenti per territorio, previsti con riguardo ad interventi di conservazione da effettuarsi in edifici aperti al culto e a scavi e ricerche archeologiche da effettuarsi in edifici di culto di mero interesse culturale (artt. 2, co. 5°, e 6, co. 2°)<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> NICOLA GULLO, *Art. 9, cit.*, p. 112.

<sup>143</sup> ID., *ivi*, p. 113.

<sup>144</sup> Va ricordato che in tutte le ipotesi per le quali l’Intesa prevede, relativamente alle esigenze di culto, l’obbligo procedimentale del previo accordo con le autorità ecclesiastiche competenti, qualora tale accordo non sia raggiunto a livello locale o regionale, e in presenza di rilevanti questioni di principio, si procede ai sensi dell’art. 2, co. 5° ultimo, periodo; ovvero del conflitto viene investito il Capo del Dipartimento competente per materia che, d’intesa con il Presidente della C.E.I. o con un suo delegato, impartisce le relative direttive idonee a consentire una soluzione adeguata

Ora, il ricorso al modulo procedimentale dell'accordo fra pubblica amministrazione e autorità ecclesiastiche, che l'Intesa del 2005 utilizza diffusamente, non rappresenta di certo una tecnica di natura procedimentale sconosciuta allo strumentario giuridico del diritto amministrativo<sup>145</sup>, o come si è in precedenza segnalato, alla disciplina statale di tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico del 2004. Permangono, tuttavia, come rilevato da autorevole dottrina, talune specialità. Innanzitutto, nei casi previsti dall'art. 9, co. 1°, così come nelle ipotesi disciplinate dal D.P.R. n. 78/2005, il *previo accordo* con le autorità confessionali non costituisce una semplice modalità organizzativa discrezionalmente esercitabile dall'amministrazione, ma è sotto il profilo procedimentale, obbligatorio. In secondo luogo, "la differenza di regime si nota plasticamente nel caso di raggiungimento dell'accordo" giacché "ciò che è stato posto non può che essere rimosso d'accordo: l'accordo infatti è rinforzato dal principio di bilateralità pattizia, riveniente (non più dal codice dei beni culturali e, in generale, dai principi dell'azione amministrativa, bensì) da una fonte speciale, come l'accordo del 1984 con la Chiesa Cattolica e dalle intese con le altre confessioni religiose. Di conseguenza l'accordo, una volta raggiunto, è regolato da questa fonte e ridiventa di diritto speciale"<sup>146</sup>.

Costituisce, infine, una palese ricaduta disciplinare dell'art. 9 del Codice, l'art. 8 dell'Intesa: "entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale, le presenti disposizioni costituiscono indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti ecclesiastici, fatte salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica".

In effetti, come già in precedenza rilevato, l'art. 9 del d.lgs. n. 42/2004 tende a configurarsi come la sommatoria di due ispirazioni, distinte e complementari, centrate l'una sugli artt. 7, co. 2° e 8, co. 3° della Costituzione, l'altra sull'art. 117, commi 2°, lett. c e lett. s, e 3 del testo fondamentale.

Sono il principio di bilateralità e il nuovo riparto di competenze tra Stato

---

e condivisa. "Comunque, pur in presenza di un apprezzabile meccanismo che deve favorire una risoluzione consensuale dei casi in cui non vi sia una piena sintonia tra le autorità competenti, non è stato chiarito quali siano le conseguenze giuridiche del mancato accordo". NICOLA GULLO, *op. ult. cit.*, p. 114. Cfr. in argomento ancora ALBERTO ROCCELLA, *La nuova intesa con la Conferenza episcopale italiana*, CIT. P. 6.

<sup>145</sup> Per la disciplina di principio degli accordi amministrativi (accordi fra Amministrazione e privati) di cui, all'art. 11 della legge 7 agosto del 1990, n. 94, e successive modificazioni, si rinvia a FRANCESCO CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2012, p. 1522 e segg.; ROBERTO GAROFOLI e GIULIA FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel Diritto, Roma, 2012, p. 947 e segg. .

<sup>146</sup> NICOLA COLAIANNI, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 10.

e Regioni, in materia di rapporti tra Repubblica e confessioni religiose, tutela dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali, a rendere meno espressivo e più strumentale al principio di collaborazione con le confessioni religiose, l'art. 9 del Codice e più stringente, per le Regioni, l'obbligo di adeguare l'esercizio delle proprie competenze, in materia di valorizzazione dei beni culturali, al rispetto del modulo procedimentale del previo accordo per la salvaguardia delle esigenze di culto connesse al patrimonio culturale a valenza religiosa (art. 9, co. 1°) e all'osservanza degli accordi con la Chiesa Cattolica e delle leggi di approvazione delle intese con i culti minoritari (art. 9, co. 2°).

Da qui, nell'Intesa del 2005 le modifiche sostanziali che hanno tradotto in formule assertive e vincolanti la più cauta prescrizione dell'Intesa del 1996 che proponeva le disposizioni in essa contenute come potenziale "base di riferimento per le eventuali intese stipulate, nell'esercizio delle rispettive competenze, tra le regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici".

Ora, dalla coincidenza sostanziale determinatasi fra la normativa statale primaria e unilaterale di settore e la normativa statale secondaria e negoziata (anch'essa di settore), appare evidente come la *catena normativa*, di principi e regole costituzionali e di principi e regole sub costituzionali (unilaterali e a base consensuale), si sia arricchita di un nuovo anello, a sua volta aperto ad annettere esiti conseguenziali e coesi, funzionali a consolidare il principio di collaborazione ex art. 12 Conc., in più ambiti applicativi.

Le ragioni essenziali che accreditano una lettura dell'art. 8 dell'Intesa del 2005 nel segno della continuità con i percorsi normativi e attuativi che hanno prodotto una lievitazione della sfera di operatività del principio di collaborazione con i gruppi confessionali, e in particolare con la Chiesa Cattolica sono almeno due.

In primo luogo, l'art. 8 dell'Intesa evidenzia con linearità gli elementi di contiguità con i principi sostanziali e le regole organizzatorie della Carta costituzionale e con la normativa statale di settore, riassumendone con efficacia il portato nella formula "entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale".

In secondo luogo, la proposizione normativa, rispetto all'analoga previsione della precedente Intesa, "rende più cogente", nei confronti del *diritto regionale negoziale*, "il richiamo alle disposizioni dell'Intesa non più qualificate, genericamente, come possibile base di riferimento, ma come indirizzi di cui è necessario tener conto"<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> GIORGIO FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 13. In senso conforme ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005*, cit., p. 8.

Resta solo da interrogarsi sul perché, nel ridisegnare la mappa dei centri decisionali abilitati a intervenire in materia di beni culturali di appartenenza ecclesiastica, precisandone i limiti sistemici di competenza, l'Intesa del 2005 abbia, a differenza dell'Intesa del 1996, all'art. 8 assunto, fra i soggetti competenti per parte pubblica a stipulare intese in sede locale con le autorità confessionali, solo le Regioni e le Province autonome, trascurando gli altri enti pubblici territoriali, province e comuni.

Ora, invocando l'ormai logoro, ma pur sempre efficace argomento del *cui prodest*, appare pienamente convincente l'autorevole opinione, secondo la quale "l'innovazione manifesta un evidente privilegio per gli accordi di carattere regionale, che tra l'altro sono di gran lunga i più diffusi e rilevanti"<sup>148</sup> nonché, per dato normativo incontrovertibile, i più efficaci strumenti di ottimizzazione, dopo la riforma costituzionale del Titolo V, del *sistema*, questa volta, di *valorizzazione dei beni culturali ecclesiastici, partecipato*.<sup>149</sup>

La linea di confine, tuttavia, tracciata dall'art. 8 tra accordi regionali e accordi sub-regionali, nella sua schematicità, lascia scoperto un altro interrogativo; ovvero se la disposizione abbia inteso estromettere province e comuni dalla possibilità di ricorrere a strumenti di cooperazione con le autorità ecclesiastiche locali, nell'ambito delle proprie competenze<sup>150</sup>.

Nei fatti, ciò non è accaduto<sup>151</sup>, avvalorando la tesi che in dottrina considera legittimamente percorribili, anche a livello sub-regionale i canali istituzionali del consenso, in ragione e nell'ambito delle competenze e funzioni istituzionali di province e comuni<sup>152</sup>, e che così facendo interpreta realisticamente le esperienze che, a livello locale, hanno perpetuato l'uso di forme di collaborazione con soggettività confessionali, come il segno dell'emancipazione dei piccoli accordi locali da previe autorizzazioni pattizie superiori<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> GIORGIO FELICIANI, *op. ult. cit.*, p. 13.

<sup>149</sup> Sulla copiosa e premiale legislazione regionale che ha fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001, in materia di beni culturali anche di interesse religioso, nonché sulla proliferazione delle forme di collaborazione fra Regioni e autorità confessionali che, nel medesimo ambito materiale, ha prodotto modelli di cooperazione diversificabili per ampiezza e vincolatività dei contenuti bilateralmente convenuti, si veda l'accurata ricostruzione critica di ANTONELLA LOSANNO, *La disciplina regionale e locale dei beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 208 e segg.; ID., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 567 e segg. . Vedi, inoltre, in argomento DANIELA MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali*, cit., p. 216 e segg.; ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 3 e segg.; ID., *Regioni e fattore religioso*, cit., p. 87 e segg. .

<sup>150</sup> Manifesta questa opinione ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *op. ult. cit.*, p. 8.

<sup>151</sup> Cfr. al riguardo ANTONELLA LOSANNO, *La disciplina regionale e locale dei beni culturali*, cit. p. 216 e segg.; ID., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, cit., p. 579 e segg. .

<sup>152</sup> In questa prospettiva GIORGIO FELICIANI, *op. ult. cit.*, p. 14.

<sup>153</sup> Cfr. PIERANGELO FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri fra fonti centrali e*

4. *Riflessioni conclusive. Principio di collaborazione, crisi di governabilità e chiesa dominante*

Sin qui, dunque, l'Intesa del 2005, che colma "quel vuoto che si era venuto determinando con l'Intesa del 1996, proiettata prevalentemente su un piano procedurale e ricognitivo dei soggetti interessati e abilitati ad agire di concerto tra loro" e che omologa la normativa secondaria bilateralmente convenuta con la Chiesa Cattolica, sui beni culturali di interesse religioso, all'Intesa del 2000 su archivi e biblioteche<sup>154</sup>. Ma che, soprattutto, irrobustisce il modello di cooperazione fra poteri pubblici e autorità confessionali, desunto dall'art. 12 Conc., arricchendolo di contenuti sostanziali e di una perfezionata macchina organizzativa, fondata "sul duplice livello, centro-periferia ..... nel segno di una sempre più efficace attuazione dei principi che sono alla base della disciplina del fattore religioso nel nostro ordinamento primo fra tutti evidentemente quello di collaborazione"<sup>155</sup>.

Gli esiti, che ne sono scaturiti nel tempo, ne comprovano di sicuro l'efficienza: la produzione pressoché alluvionale di convenzioni, accordi, intese che coinvolgono di volta in volta autorità ministeriali centrali e periferiche, regioni ed enti pubblici territoriali<sup>156</sup>, spesso di incerta qualificazione giuridica<sup>157</sup>, e che contribuiscono in modo tutt'altro che marginale, ad alimentare quel fenomeno di *proliferazione* e *de-formazione* delle fonti del diritto ecclesiastico che la dottrina più autorevole ha così ben rappresentato<sup>158</sup>.

In effetti, il lungo percorso, le tappe, gli esiti dei processi di innovazione che hanno interessato la normazione sul patrimonio culturale di appartenenza confessionale, raffigurano emblematicamente e al meglio quanto accadu-

---

*periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in [www.statoechiesa.it](http://www.statoechiesa.it), febr. 2010, p. 7. In senso conforme GIORGIO FELICIANI, *op. ult. cit.*, p. 14.

<sup>154</sup> CARLO CARDIA, *Lo spirito delle nuova intesa*, cit. p. 17.

<sup>155</sup> ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 25 ed *ivi*, specialmente p. 12 e segg., una puntuale ricostruzione del vigente quadro di riferimento normativo, intesa a sistematizzare (evidenziandone i profili problematici) la pluralità delle fonti e degli atti che integrano, ad avviso dell'A., un sistema di regolamentazione complesso e dinamico, organizzato sul *doppio livello centro-periferia*.

<sup>156</sup> La raccolta di tali atti, aggiornata al 2009, è stata curata da ISABELLA BOLGIANI per il CESEN, Centro studi sugli enti ecclesiastici, nel volume *Chiesa Cattolica in Italia*, cit., p. 237 e segg., e 343 e segg. .

<sup>157</sup> Ne segnala più volte complessità e problematicità ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso*, cit., *passim*; ID., *Regioni e fattore religioso*, cit., p. 87 e segg.; ID., *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa Cattolica*, cit., specialmente p. 28 e segg. .

<sup>158</sup> Cfr. GIUSEPPE CASCUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), luglio 2010.

to nell'esperienza giuridica del nostro paese in ordine alla rimodulazione del sistema di relazioni Stato-Chiese.

È accaduto, cioè, che la prospettiva di una riforma delle fonti legislative negoziate con le confessioni religiose, sorta sotto il segno dell'adeguamento a Costituzione della normativa statale di regolamentazione del fatto sociale religioso organizzato, ha progressivamente ampliato la sua sfera di incidenza scorrendo dall'obiettivo iniziale (quello di importare legalità costituzionale nel settore disciplinare delle autonomie sociali a motivazione religiosa) ad altri obiettivi che gli sono stati sovrapposti. Tra questi, quello di ritagliare per le confessioni religiose un *ruolo pubblico*<sup>159</sup>, abilitandole ad agire in rappresentanza e tutela dei propri profili identitari anche in settori di interesse sociale riservati in Costituzione al libero e paritario confronto di tutte le parti sociali elette, nell'articolata declinazione del principio pluralista<sup>160</sup>, a naturali protagoniste dei processi di integrazione sociale e politica dello Stato costituzionale di diritto<sup>161</sup>.

Il principio di collaborazione “per la promozione dell'uomo e il bene del Paese”, assunto nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama a fondamento di un sistema di relazioni tra Repubblica italiana e Chiesa Cattolica orientato a Costituzione, ne è l'esempio più nitido.

Il primato della persona umana che dello Stato costituzionale di diritto costituisce “la ragion d'essere più profonda”<sup>162</sup>, diviene ora veicolo per la inclusione degli interessi sociali di cui la Chiesa Cattolica è depositaria, nei processi di attuazione dei fini-valori dell'ordinamento costituzionale - dignità, libertà, uguaglianza – che la Repubblica deve avviare a tutela e promozione della persona umana.

Ma vi è di più.

Al riparo del mantello protettivo che l'art. 7 co. 2° cost. dispiega sul principio di collaborazione, il programma costituzionale di *liberazione delle libertà della persona* costituisce, da questo momento, la risorsa di diritto costituzionale cui la credenza di fede maggioritaria può, nei suoi assetti istituzionali, attingere non solo per manifestare e affermare legittimamente la sua

---

<sup>159</sup> Sulla riaffermata dimensione pubblica dell'agire religioso vedi da ultimo GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose*, cit., in particolare p. 172 e segg. .

<sup>160</sup> Accede ad una interpretazione del principio del pluralismo confessionale *sistemica* alla pluridimensionalità del principio pluralista (ideologico e sociale) inscritto in Costituzione, GIUSEPPE D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà*, cit., p. 99 e segg. .

<sup>161</sup> Cfr. SERGIO BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 142 e segg. .

<sup>162</sup> CESARE PINELLI, *Forme di stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Jovene, Napoli, 2006, p. 133.

presenza nella società democratica, ma anche per rivendicare la interpretazione di un ruolo attivo di compartecipazione alla stessa azione dei pubblici poteri, volta a garantire l'inveramento dei valori costitutivi dell'ordinamento costituzionale repubblicano.

A ciò si aggiunge che, oggi come oggi, la cooperazione tra Stato e Chiese intesizzate presenta una tessitura complessa. Infatti, "la sua trama" da ultimo "si è fittamente intrecciata con il modello dello Stato che ha preso le mosse dalla riforma costituzionale del 2001. In questo – un po' in tutti i settori della vita collettiva – il limitatissimo intervento pubblico (*servizi pubblici essenziali*) è sopravanzato dall'imprenditorialità sociale di soggetti privati e privati-confessionali che vengono incentivati (dal principio di *sussidiarietà orizzontale* di cui all' art. 118, co. 4° cost.), anche questi ultimi, a moltiplicare i tipi di relazioni e di convenzioni tra autorità religiose locali e poteri pubblici decentrati"<sup>163</sup>.

Tutto ciò, ovviamente, comporta una estrema complessificazione del problema circa gli anticorpi che lo Stato di diritto costituzionale è tenuto a produrre per salvaguardare i principi costituzionali di neutralità e non identificazione, che rappresentano la pre-condizione perché la società democratica possa riprodursi (anche con riguardo agli interessi sociali religiosi) preservando le diversità che la intessono.<sup>164</sup>

Il rischio più concreto è che i fini costituzionali vengano interpretati, nelle sedi istituzionali preposte alla attivazione delle forme di collaborazione con i gruppi confessionali, secondo modalità adesive ai bisogni religiosi maggioritari per peso sociale e influenza politica.

Non vi è, difatti, chi non veda con chiarezza come la veicolazione nell'azione dei pubblici poteri, in particolare dei valori e degli interessi della *Chiesa dominante*, possa convertirsi nella riproposizione di forme di semplificazione del tessuto sociale che il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e, segnatamente, del diritto all'uguaglianza vieta.

È, poi, da considerare che il *sistema cooperativo* di relazioni con le confessioni religiose che ha progressivamente assunto basi e forme legali più solide, sembra destinato a moltiplicare le contraddizioni ad esso intrinsecamente connaturate<sup>165</sup>, allorché si considerino i fattori di crisi che, in modo crescen-

---

<sup>163</sup> MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), giugno 2010, p. 10.

<sup>164</sup> In argomento, diffusamente, le magistrali pagine di ANTONIO VITALE, *Laicità e modelli di Stato*, in AA. VV., *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di MARIO TEDESCHI, Soveria Mannelli, 1996, p. 23 e segg. .

<sup>165</sup> Si vedano in proposito le considerazioni svolte, in un'ampia prospettiva critica da MARIA CRI-

te, nell'ultimo ventennio hanno interessato la forma di Stato democratico e che "pongono seri interrogativi sulla qualità del modello democratico e sulla sua evoluzione futura"<sup>166</sup>.

Globalizzazione del mercato economico-finanziario e parziale declino dell'istanza dello Stato-nazione all'esclusivismo dei processi decisionali politici, si posizionano tra quelli che maggiormente hanno contribuito a incrementare le difficoltà che lo Stato di diritto oggi incontra, nel continuare a far fronte ai suoi compiti tradizionali (garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti sociali)<sup>167</sup>, compresso com'è tra: il *dispotismo* dei mercati economico-finanziari<sup>168</sup>; i condizionamenti di un *ordinamento giuridico globale*<sup>169</sup> che ne vincola pesantemente l'autonomia politica<sup>170</sup>; la domanda politica interna ad una enfattizzazione della regola di maggioranza nei processi democratici, come risposta alla inadeguata protezione degli interessi sociali individuali e collettivi, indotta dal mercato globale e dalla internazionalizzazione dei processi decisionali<sup>171</sup>.

I processi di innovazione che attraversano le modalità di presenza del fatto religioso organizzato nello Stato di democrazia contemporanea, non sono estranei ai fenomeni appena considerati.

---

STINA FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: il caso italiano*, in *Diritto e Religioni*, n. 1 del 2009, p. 413 e segg. .

<sup>166</sup> MAURO VOLPI, *La classificazione delle forme di Stato*, in GIOVANNI MORBIDELLI, LUCIO PEGORARO, ANTONIO REPOSO, MAURO VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 286 .

<sup>167</sup> Per una dettagliata analisi critica delle diverse prospettive teoriche, che occupano un posto di rilievo nell'attuale dibattito scientifico della filosofia giuridica e che sembrano offrire risposte plausibili alle sfide della globalizzazione, vedi LUDOVICA ZAMPINO, *Gunther Teubner e il costituzionalismo sociale. Diritto, globalizzazione, sistemi*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>168</sup> Cfr. GIOVANNI FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in AA. VV., *Valori e principi del regime repubblicano, I, Sovranità e democrazia*, a cura di SILVANO LABRIOLA, Laterza, Roma-Bari, 2006. L'autore magistralmente annota i passaggi più significativi che hanno determinato il capovolgimento del rapporto di forza, storicamente costituitosi tra Stato ed economia a tutto vantaggio di quest'ultima, producendo esiti dirompenti sulla sovranità dei popoli dello Stato-nazione sulla democrazia, sui diritti fondamentali e sui diritti sociali.

<sup>169</sup> Per un quadro riepilogativo delle organizzazioni internazionali, sopranazionali di tipo regionale, generali o settoriali, sorte per far fronte alla pluralità delle problematiche economiche e sociali che richiedono decisioni unitarie di natura inter-statale, si rinvia a SABINO CASSESE, *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

<sup>170</sup> Vedi al riguardo ANTONIO VITALE, *La forma di Stato democratico*, Aracne, Roma, 2005, p. 41 e segg.

<sup>171</sup> Interventi di ingegneria costituzionale, presidenzializzazione delle forme di governo, personalizzazione della politica rappresentano i fenomeni emblematici della scorciatoia che al momento le società democratiche si avviano a percorrere: l'assolutizzazione del principio di maggioranza come regola delle decisioni politiche, per recuperare forza ed effettività all'azione di governo dello Stato costituzionale di diritto. Cfr. *amplius* LUIGI PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, Giappichelli, Torino, 2007.

È da considerare, infatti, che il deficit di autonomia decisionale dello Stato-nazione ha travolto anche il tradizionale ed essenziale ruolo assolto dai partiti politici, quello della organizzazione ed espressione della volontà politica dei cittadini nelle sedi istituzionali del confronto democratico<sup>172</sup>, dando luogo a forme di organizzazione degli interessi sociali che hanno utilizzato i nuovi canali della comunicazione di massa per avanzare le proprie richieste e condizionare direttamente, al di fuori dell'attività di intermediazione dei partiti politici, l'azione di governo delle istituzioni democratiche.<sup>173</sup>

Ne è derivato un significativo ridimensionamento del ruolo delle assemblee legislative (e della regola del confronto democratico, fra le ragioni plurali rappresentate dai partiti politici, che in quelle sedi istituzionali dovrebbe trovare il proprio puntuale svolgimento) a tutto vantaggio delle maggioranze politiche al governo<sup>174</sup>.

I nuovi percorsi procedurali della democrazia hanno, quindi, potuto dischiudersi ad accogliere una duplice e reciproca utilità: irrobustire il consenso sociale dei governi nazionali: soddisfare le richieste degli attori sociali di maggior peso. E, per questa via, si sono riprodotte le condizioni per un nuovo scambio politico tra poteri pubblici e messaggi religiosi. O, meglio, tra poteri pubblici e quei messaggi religiosi che, per radicamento sociale, retaggio culturale, efficienza organizzativa, sono stati in grado di contribuire a dettare, nella sfera pubblica, l'agenda politica delle autorità di governo dello Stato costituzionale di diritto<sup>175</sup>.

Le tracce che le nuove, e problematiche forme dell'agire politico in democrazia hanno depositato nella normativa di "salvaguardia, valorizzazione e godimento" dei beni culturali, appartenenti o afferenti alle chiese protette da uno statuto giuridico bilateralmente convenuto, sono evidenti.

Sul pur generalista ed inclusivo principio di collaborazione, sancito in materia da *tutte* le leggi negoziate con le diverse identità confessionali, sveltano le norme di principio e di dettaglio, primarie e secondarie concordate con la Chiesa Cattolica e i loro molteplici esiti applicativi.

Come, in questo scenario, il principio supremo di laicità debba e possa

---

<sup>172</sup> Cfr. ORESTE MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004.

<sup>173</sup> Cfr. MAURO VOLPI, *op. cit.*, p. 287 e segg. .

<sup>174</sup> Cfr. ANTONIO VITALE, *Diritto pubblico*, Salerno, 2008, p. 111 e segg. .

<sup>175</sup> Vedi, a riguardo, le brevi ma intense riflessioni di NATALINO IRTI, *La tenaglia*. In *difesa dell'ideologia politica*, Laterza, Bari, 2008. L'A. individua nella rinnovata *capacità persuasiva* della Chiesa Cattolica in Italia, uno degli esiti indotti dal declino dello Stato e dell'efficacia innovatrice della Carta costituzionale.

prestarsi a funzionare da *bussola di orientamento* di una prassi amministrativa costretta ad operare nel rispetto dei vincoli giuridici negoziati con il gruppo confessionale di maggioranza, è questione a tutt'oggi aperta<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> Si vedano in questa prospettiva le interessanti esemplificazioni proposte da NICOLA COLAIANNI, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso*, cit., pp. 17 e 18.