



## Nicola Colaianni

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università di Bari "Aldo Moro",  
Dipartimento Giuridico delle Istituzioni, Amministrazioni e Libertà)

### La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose \*

**SOMMARIO:** 1. La Costituzione culturale – 2. L'Accordo culturale - 3. Dalle esigenze di culto alle esigenze religiose – 4. L'armonizzazione della tutela – 5. La legificazione delle disposizioni armonizzate – 6. Il modulo procedimentale dell'accordo – 7. La differenza con gli accordi della p.a. con altri soggetti – 8. Implicazioni e limiti: a) delle esigenze religiose – 9. (Segue): b) delle esigenze di conservazione del patrimonio artistico – 10. Il principio di laicità come criterio di ripartizione delle competenze.

#### 1 - La Costituzione culturale

La nostra Costituzione culturale assegna alla Repubblica il compito di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. E, poiché la Repubblica si articola ora in cinque tipologie di enti (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), l'art. 117 cpv. lett. s) si preoccupa di assegnare allo Stato la legislazione esclusiva in materia.

Nessuna innovazione, quindi, quanto alla competenza, ancorché, nel ginepraio di fonti creato da quella disposizione, il costituente del 2001 non abbia mancato di inserire un po' di *verve* anche in questa materia. Infatti, ha scorporato dalla tutela dei beni culturali e ambientali - che non può non essere anche materiale, e non solo giuridica, e abbracciare quindi anche la conservazione e il restauro - l'aspetto della valorizzazione e ne ha fatto una nuova materia, assegnata alla legislazione concorrente: cioè alla potestà legislativa delle Regioni, pur se nell'ambito dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata allo Stato.

Com'è noto, il codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 6) ha, tuttavia, in parte risolto questi problemi limitando la valorizzazione alla promozione e al sostegno degli interventi di

---

\* Il contributo è destinato alla pubblicazione negli Atti del Convegno sul tema "Beni culturali di interesse religioso. Tutela ed esigenze di culto", organizzato dall'Accademia nazionale di scienze lettere e arti di Modena e da Italia nostra, tenutosi a Modena il 17 maggio 2012.



conservazione del patrimonio culturale”, oltre che della conoscenza dello stesso e delle migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione.

Questa competenza esclusiva dello Stato in materia di legislazione abbraccia anche i beni di interesse religioso. Nessuna deroga era, infatti, prevista dal concordato 1929, come dimostra anche il fatto che l’art. 8 della legge 1089 del 1939 finalizzava l’accordo alle sole esigenze di culto. L’accordo, d’altro canto, risponde ad un ragionevole contemperamento degli interessi in gioco e di composizione dei possibili conflitti, considerato che la fruizione dei beni artistici destinati al culto è goduta specificamente o prevalentemente dai fedeli e che, d’altro canto, la valorizzazione di tali beni dipende innanzitutto dallo loro effettiva e attuale *deputatio ad cultum*.

## 2 - L’Accordo culturale

Son trascorsi ormai quasi trent’anni dacché la materia è stata attratta nell’orbita neo-concordataria (e poi delle intese con le altre confessioni religiose) della “collaborazione”. Un’operazione ad alto costo se si dovesse ammettere che anche l’accordo del 1984, in quanto contenente semplici modificazioni dei patti lateranensi, godrebbe della copertura costituzionale a questi riservati: in tale ipotesi la deroga concordataria alla competenza esclusiva dello Stato nel segno della collaborazione sarebbe illegittima solo per contrasto con i supremi principi costituzionali e non con le “ordinarie” norme costituzionali, come l’art. 9 e l’art. 117 (se ad essi, naturalmente, non venisse riconosciuto il superiore rango).

In realtà, questa tesi non è sostenibile sul piano letterale e logico. L’art. 7 è norma eccezionale e perciò di stretta interpretazione. Essa garantisce solo i patti lateranensi e non pure le loro modificazioni: per le quali si limita a stabilire il procedimento bilaterale, il cui esito positivo esclude quello di revisione costituzionale. Senza considerare, poi, che le sedicenti modificazioni del 1984 innovano, in realtà, tutto l’ordito del concordato del 1929 e vi aggiungono altre materie, altre *res mixtae*: come appunto la nostra. Non è che i nuovi accordi siano privi di copertura costituzionale ma, alla pari di tutti gli accordi internazionali, la ricevono dall’art. 117. Secondo la Corte costituzionale le norme degli accordi internazionali non possono essere modificate unilateralmente ma, al pari



di ogni legge ordinaria, non hanno la forza di resistere alle norme costituzionali né, tanto meno, ai supremi principi costituzionali<sup>1</sup>.

### 3 - Dalle esigenze di culto alle esigenze religiose

Ne consegue che l'art. 12 del nuovo accordo è legittimo nella misura in cui non contrasti con i principi costituzionali in materia di tutela del patrimonio artistico: cioè con gli artt. 9 e 117, che attribuiscono la competenza in materia alla legislazione esclusiva dello Stato.

In effetti l'art. 12, riferendosi a "opportune disposizioni", al plurale, lascia intendere, e comunque consente – a differenza della legge n. 1089, che prefigurava interventi di carattere puntuale, caso per caso ("il ministro ... procederà d'accordo con l'autorità ecclesiastica") - che esse possano assumere anche carattere generale. E una normativa di carattere generale, appunto perché concordata, non rispetterebbe il principio di esclusività della tutela. Tuttavia, l'art. 12 è rispettoso della competenza legislativa in quanto affida alla collaborazione tra le autorità non la formazione ma solo l'applicazione della legge – si precisa – "italiana". Le disposizioni da concordare, se ritenute "opportune", sono, quindi, di livello amministrativo e non legislativo e rimangono relegate in quell'ambito secondario nella gerarchia delle fonti.

Altre sono le vere innovazioni apportate dall'art. 12 e riguardano in primo luogo l'allargamento del campo di applicazione dell'accordo dalle esigenze di culto a quelle religiose in generale. Il rischio dell'estensione fu scorto con immediatezza, dal momento che l'espressione "esigenze religiose" si presta - fu osservato - a "dilatazioni massime, non essendo ancorabile a parametri obiettivi di interpretazione"<sup>2</sup>. In realtà, un ancoraggio è possibile individuarlo nell'art. 16, lett. a), della legge 222/1985 sugli enti e beni ecclesiastici (ma norme simili si rinvencono anche nelle intese con le confessioni diverse dalla cattolica), cui ormai si fa comunemente, e a mio parere correttamente, riferimento per la

---

<sup>1</sup> Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349; 26 novembre 2009, n. 311. Nella specie si trattava delle norme CEDU ma l'art. 117 Cost. si riferisce a tutti gli accordi internazionali.

<sup>2</sup> **G. LOSAVIO**, *I beni culturali ecclesiastici e il nuovo Concordato. Più difficile la tutela?*, in *La tutela dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica*, in *I quaderni di Italia nostra*, n. 19, 1985, p. 155; conf. successivamente **L. SCALERA**, *Beni culturali e 'nuovo Concordato'*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 83; **S. LARICCIA**, *Tutela dei beni culturali ecclesiastici e nuovi principi in tema di procedimento amministrativo*, in *i quaderni di Italia nostra*, n. 25, 1993, p. 26.



esemplificazione delle esigenze o attività religiose: formazione del clero, catechesi, educazione cattolica, ecc.

Ma, come si intuisce facilmente, nonostante questi argini l'alveo delle esigenze religiose risulta egualmente molto dilatato. Facciamo l'esempio, in particolare, della catechesi: dopo il Concilio, essa non ha più carattere esclusivamente o prevalentemente sacramentale o liturgico; quale "insegnamento della dottrina cristiana, generalmente dato in modo organico e sistematico"<sup>3</sup>, essa ha anche una sua autonomia, che reclama tempi e spazi propri: se fatta in chiesa, potrà sembrare opportuno evitare di condurla dal presbiterio riservato principalmente al culto.

Ciò, come poi si vedrà con qualche esempio, pone problemi inediti di adeguamento degli spazi interni degli edifici di culto anche artistici, che non sarà sempre agevole governare. Ma è opportuno intanto sottolineare, in generale, che questi problemi non sono evitabili conservando la riduzione delle chiese a semplici edifici di culto, destinati cioè esclusivamente al culto. C'è una naturale e storica polivalenza delle chiese cristiane, che, compressa dopo la riforma tridentina nell'ambito strettamente sacramentale e culturale (si pensi alla serie di altari minori lungo le pareti laterali), è ormai riemersa dopo il secondo concilio vaticano, al punto che lo stesso codice di diritto canonico (can. 1210) si limita a prescrivere che tale uso profano (concerti di musica o conferenze e dibattiti su temi latamente religiosi) non sia contrario "sanctitati loci" e sia autorizzato dal vescovo "per modum actus", vale a dire caso per caso<sup>4</sup>.

Sul tema degli edifici di culto, delle loro architetture e della loro destinazione eventualmente polivalente – se così voluta dalle autorità confessionali – si articola una grossa questione di libertà religiosa e di civiltà. Infatti, l'immigrazione di cittadini musulmani, con la creazione di moschee destinate, secondo la concezione islamica, non solo al culto, ha alimentato per reazione una concezione retrograda dell'edificio di culto, ritagliata su quello cattolico degli ultimi secoli, che si vorrebbe imporre (oltre che, evidentemente, agli invisibili cattolici conciliari) anche ai musulmani e in genere ai fedeli di altre religioni. Da tempo, infatti, agli inizi di ogni legislatura parlamentari leghisti presentano pericolose

---

<sup>3</sup> *Catechismo della Chiesa cattolica*, Città del Vaticano, Libreria editrice vaticana, 1992, n. 5.

<sup>4</sup> Sull'ulteriore legislazione particolare sul punto e, in generale, sul tema v. **A.G. CHIZZONITI**, *I beni culturali nell'ordinamento canonico*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I, Torino, Giappichelli, 2011, p. 132.



proposte di legge<sup>5</sup> in tal senso, ancorché questa tendenza non abbia allignato in Parlamento e anzi si registrino a livello locale non solo intese con comunità islamiche<sup>6</sup> ma anche vari progetti di strutture con le caratteristiche della interreligiosità e interculturalità: luoghi di culto fruibili da credenti di ogni religione tanto quanto da non credenti, nell'avvincente tentativo di «aprire brecce nel muro di separazione tra il possibile e l'impossibile»<sup>7</sup>.

#### 4 - L'armonizzazione della tutela

La seconda innovazione, forse ancor più importante, introdotta dall'art. 12 è che a queste esigenze religiose, largamente intese, viene finalizzato ogni aspetto della tutela, anch'essa, quindi, largamente intesa: salvaguardia, valorizzazione, godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche, che costituiscono l'oggetto delle disposizioni amministrative concordate.

Qui, in combinazione con l'altra novità, è l'effettivo *punctum dolens* dell'art. 12: salvaguardia, valorizzazione e godimento sono attività rientranti nella tutela assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato ma grazie all'art. 12 vengono finalizzate ora anche alle esigenze religiose. Di conseguenza le disposizioni – certo, di contenuto solo applicativo – da concordare devono tener conto anche di quelle esigenze, non solo di quelle tecniche o, per esempio, di marketing (rientranti nell'ordine dello Stato). La valorizzazione di una scultura o di un quadro con soggetto religioso, che fino allora andava valutata solo secondo canoni estetici o di mercato, ora può essere attuata anche al fine di evangelizzare. Ed invero, secondo gli organi competenti della Santa Sede, l'attività di valorizzazione va inquadrata "nell'ambito della missione evangelizzatrice e dell'apporto culturale della Chiesa"<sup>8</sup>: com'è evidente, il primo ambito fuoriesce

---

<sup>5</sup> È la proposta Gibelli e altri C.4858 del 26 marzo 2004, prontamente ripresentata all'inizio della nuova legislatura il 4 giugno 2008.

<sup>6</sup> Il riferimento è all'accordo tra il comune di Colle Val d'Elsa e l'associazione dei musulmani di Siena per la realizzazione di un centro culturale islamico con annessa sala di preghiera.

<sup>7</sup> L. ZANNOTTI, *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, p. 91, ove numerosi progetti del genere vengono segnalati.

<sup>8</sup> *Presentazione della nuova Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa*, lettera del presidente mons. Francesco Marchisano, 1993, in *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa*, Bologna, Dehoniane, 2002, n. 210. Sulle finalità di questa commissione v. G.



completamente dalla competenza di uno stato laico e la relativa valutazione non può che essere rimessa – innovativamente rispetto alla situazione normativa precedente – alla Chiesa. La quale, peraltro, rivendica anche il suo “apporto culturale” e, pertanto, si riserva l’ingerenza anche in questo ambito precedentemente attribuito alla competenza esclusiva dello Stato. Ciò pone, per giunta, dal momento che le risorse della soprintendenza sono limitate, un problema di priorità degli interventi, che prima venivano decisi unilateralmente e che ora vanno armonizzati con esigenze altre, di cui è portatrice un’autorità con interessi altri, come quelli religiosi.

Insomma, sia pur limitatamente all’applicazione della legge italiana – e ciò lo salva dalla illegittimità costituzionale –, l’art. 12 rifinalizza gli interventi di tutela, salvaguardia, valorizzazione e godimento, in senso anche religioso e per l’effetto li rende oggetto di contrattazione – potremmo dire, ancorché la categoria all’epoca (1984) fosse contestata, ma successivamente, come vedremo, ha riacquisito vitalità – di diritto pubblico con l’autorità che ne è portatrice, la ecclesiastica. La quale finisce così per assumere un ruolo pubblico, che la legittima all’accordo con soggetti sicuramente pubblici come il soprintendente.

Di qui la pregnanza della collaborazione, che ha un carattere attivo, interventista, e – come ha notato Giorgio Pastori<sup>9</sup> – non di semplice contemperamento di opposte esigenze e di prevenzione o composizione dei conflitti: siamo – eravamo -, tuttavia, pur sempre sul piano, secondario, del procedimento amministrativo.

## 5 - La legificazione delle disposizioni armonizzate

Mancavano, per di più, all’epoca gli strumenti per esaminare contestualmente gli interessi pubblici (e nel nostro caso, religiosi) coinvolti in un procedimento amministrativo. Questi verranno introdotti solo nel 1990: conferenza di servizi (art. 14 l. 241/1990) e accordi di programma (art. 27 l. 142/1990). Ciò spiega probabilmente perché le pressioni per stipulare l’intesa prevista dall’art. 12 cominciano solo negli anni novanta, immediatamente dopo l’approvazione di quelle leggi<sup>10</sup>.

---

FELICIANI, *I beni culturali nella normativa canonica universale e nei più recenti accordi concordatari*, in *Studi in onore di Piero Bellini*, II, Soveria Mannelli, Rubbettino, p. 373 ss.

<sup>9</sup> G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la formazione più recente*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, p. 191 ss..

<sup>10</sup> Sull’inapplicabilità – all’epoca - di quei moduli si diffonde argomentatamente L.



Il risultato, racchiuso nell'intesa del 1996, è tutto sommato modesto, grazie anche a un'efficace azione dell'opposizione parlamentare e di associazioni come "Italia nostra"<sup>11</sup>.

Certo, l'accordo di programma – con l'implicita sopraelevazione dei soggetti ed interessi religiosi a soggetti ed interessi pubblici – entra a vele spiegate nell'intesa (art. 3). Ma questa per il resto non prevede altri accordi e le "forme di collaborazione" in essa previste si risolvono sostanzialmente nell'informazione reciproca (art. 4), da acquisire anche in "apposite riunioni" (art. 2), e nelle richieste e proposte che gli organi ecclesiastici hanno facoltà di avanzare. Ma il provvedimento decisivo è del solo soprintendente: a questo riguardo il risultato è sostanzialmente conservativo, al punto che, quanto al contemperamento dei provvedimenti amministrativi con le esigenze di culto, si richiama puramente e semplicemente l'art. 8 della 1089/1939 (art. 6).

Tuttavia, il modulo procedimentale dell'accordo decisivo era ormai lanciato e, infatti, viene raccolto dal codice dei beni culturali (d. lgs. 42/2004), il quale all'art. 9 co. 1 nondimeno vi adatta il vecchio art. 8 della legge 1089: per le esigenze di culto bisogna provvedere – nella 1089 era scritto "procedere", ma il mutamento lessicale è sostanzialmente insignificante – d'accordo.

Senonché, 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 eguaglianza di regime tra 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 (alle intese ex art. 12 viene data, infatti, esecuzione attraverso un decreto del Presidente della Repubblica). 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.

---

**GUERZONI**, *Nuovo Concordato e beni culturali: l'improponibile intesa*, in *La tutela dei beni culturali*, cit., p. 44 ss.

<sup>11</sup> Cfr. il *quaderno* n. 25 del 1993, cit.



## 6 - Il modulo procedimentale dell'accordo

L'intesa del 2005, attualmente vigente, sfrutta le più favorevoli condizioni per l'autorità ecclesiastica prodotte dalla intervenuta canonizzazione dell'accordo, rafforzato dalla legificazione operata dal codice Urbani, per disciplinare una serie di attività rimaste sullo sfondo dell'intesa del '96: la quale – il punto non era stato messo a fuoco dai commentatori – aveva un carattere interlocutorio, dettando norme – come si esplicitava nel preambolo – “in prima attuazione”.

Non s'è trattato, quindi, solo di un adeguamento formale al nuovo codice ma piuttosto di realizzare “la più efficace collaborazione tra le parti” (art. 1.4), che evidentemente il già previsto (e confermato: art. 3) accordo di programma realizzava solo in parte. S'è trattato, quindi, di prevedere accordi a tutto spiano; questo modulo procedimentale dell'accordo integrativo è previsto anche per il provvedimento di deposito di beni mobili in musei (art. 2.4 e, se temporaneo, 6, co. 4 e 5) e per gli interventi di conservazione negli edifici aperti al culto (art. 2.5). Solo per la inventariazione e la catalogazione l'accordo è facoltativo.

Com'è evidente, l'intesa del 2005 non è un semplice *maquillage* della precedente<sup>12</sup>. Essa tira le estreme conseguenze delle innovazioni presenti *in nuce* nell'art. 12 e, alla stregua del nuovo contesto normativo disegnato dalle modificazioni alla legge sul procedimento amministrativo e specificamente dal codice dei beni culturali, sostituisce al tradizionale provvedimento autoritativo un modulo procedimentale alternativo, quale è l'accordo di diritto pubblico.

L'accordo per lo più integra il provvedimento, nel senso che lo precede e in esso versa il suo contenuto dispositivo. Talvolta l'accordo ha un valore sostitutivo del provvedimento, definisce cioè esso stesso il procedimento amministrativo.

Moduli, questi, entrambi familiari al diritto amministrativo, dacché proprio nel 2005 venivano introdotte rilevanti modificazioni alla legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990, che all'art. 11, con norma di carattere generale, consente all'Amministrazione di “concludere ... accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale

---

<sup>12</sup> Cfr. A.G. CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, p. 387 ss.





del provvedimento finale”, ferma restando l’esigenza del “perseguimento del pubblico interesse ... in ogni caso”.

E a fare largo uso di tale modulo procedimentale negoziato è proprio il codice dei beni culturali, specialmente in tema di valorizzazione degli stessi per cui sono previsti accordi in via generale (art. 112, co. 4) non solo tra soggetti pubblici (art. 102) ma anche tra pubblico e privati: proprietari dei beni culturali (art. 38, 113), fondazioni bancarie (art. 121), ecc.

## 7 - La differenza con gli accordi della p.a. con altri soggetti

L’accordo previsto dall’intesa non è, quindi, un’eccezione nel nuovo panorama della disciplina dei beni culturali. Non è un fiore pungente nel deserto di un rigido esclusivismo. È coerente con una rete di funzioni partecipata anche dai privati, che segna un’evoluzione rispetto alla concezione originaria che limitava gli accordi di programma o le conferenze di servizi o i concerti ai soggetti pubblici coinvolti nel procedimento e non pure ai privati. Art. 12 del nuovo concordato o non, escludere da questa rete partecipata e negoziata solo la chiesa cattolica o le confessioni religiose in genere configurerebbe a questo punto un atto discriminatorio in violazione dell’art. 20 Cost.

Sotto tale profilo, quindi, il codice dei beni culturali ha reso di diritto comune ciò che inizialmente era un diritto speciale delle confessioni religiose e, inizialmente, della sola chiesa cattolica: il modulo procedimentale dell’accordo. E quando ciò che è speciale, e perciò divide e privilegia, diventa bene comune e pari opportunità l’ordinamento si rasserena e anche gli interpreti non possono che rallegrarsi. Non è questo il caso, tuttavia, giacché permangono, tuttavia, alcune specialità, che non consentono di concludere per una ricomposizione della nuova *res mixta* inventata nel 1984 con il diritto comune dei beni culturali.

Innanzitutto, il modulo procedimentale dell’accordo è una facoltà dell’Amministrazione, mentre nel caso dei beni appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose è un obbligo. L’art. 11 cit. consente alle amministrazioni di utilizzarlo, non le obbliga. Si tratta di una scelta discrezionale giustificata dal perseguimento del pubblico interesse: tale, per esempio, è quello della valorizzazione di beni culturali di proprietà privata (art. 113) o del patrimonio culturale in generale (accordi con fondazioni: art. 121). Nei casi previsti dall’art. 9, invece, l’accordo non è una semplice modalità organizzativa,



discrezionalmente esercitabile dall'amministrazione, è obbligatorio. Un provvedimento del soprintendente non "coperto" dalla previa disciplina negoziale sarebbe impugnabile davanti al giudice amministrativo (il cod. proc. amm. all'art. 133, co. 1, n. 2, a questi riserva la giurisdizione esclusiva sulle controversie in materia di accordi), eventualmente, per eccesso di potere in tutti i casi in cui è facoltativo, mentre lo sarebbe direttamente per violazione di legge nel caso dei beni ecclesiastici.

Beninteso, anche in questo caso, se obbligatorio è il procedimento, obbligatorio non è l'accordo finale: ancorché nell'art. 9, co. 1, faccia capolino quel "provvede", al posto dell'antico "procede", contrasterebbe con i principi generali dell'ordinamento ipotizzare una trattativa ad esito vincolato, che significherebbe riconoscere alla parte confessionale un formale diritto di veto che urterebbe contro l'esclusività della competenza statale in materia di tutela. Ove, pertanto, l'accordo non fosse raggiunto, neppure con l'intervento delle superiori istanze previsto dall'art. 2 co. 5 dell'intesa del 2005, ognuna delle due parti tornerà libera di assumere le proprie determinazioni unilaterali "nel rispettivo ordine", come del resto stabilisce l'art. 12 dell'accordo di villa Madama<sup>13</sup>, con riserva di sollevare eventualmente la questione a livello diplomatico.

Ma la differenza di regime si nota plasticamente nel caso di raggiungimento dell'accordo. Laddove, infatti, sopravvengano motivi di pubblico interesse, contrari a quelli che hanno suggerito l'accordo, l'art. 11, co. 4, l. 241/1990 sul procedimento amministrativo concede in generale all'Amministrazione un eccezionale potere di autotutela (sostanzialmente una revoca operante *ex nunc*). Nel caso, invece, dei beni ecclesiastici un'autotutela unilaterale non è concepibile. Ciò che è stato posto d'accordo 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. Di conseguenza, l'accordo, una volta raggiunto, è regolato da questa fonte e ridiventa di diritto speciale, come originariamente era stato concepito.

## 8 - Implicazioni e limiti: a) delle esigenze religiose

---

<sup>13</sup> Il punto è sviluppato da P. BELLINI, *Il patrimonio artistico italiano fra Concordato e intesa d'attuazione*, in *La tutela dei beni culturali*, cit., p. 22.



Certo, l'intesa cerca di prevenire al massimo eventuali frizioni, a cominciare dal classico provvedimento di conservazione per finire a quello nuovissimo di adeguamento liturgico di immobili e mobili, da rendere compatibili "previo accordo" (artt. 2.5, 5.3, 6) con le esigenze di culto. L'obiettivo è una "soluzione adeguata e condivisa", da raggiungere, ove non sia possibile in sede locale, a livello centrale. Ma tale procedimento è previsto solo quando si pongano "rilevanti questioni di principio" (artt. 2.5 e 5.3) e non nell'ordinarietà dei casi. I quali – come risulta dalle cronache recenti – si vanno moltiplicando un po' per sciattezza dell'autorità ecclesiastica un po' per acquiescenza o anche corritività delle soprintendenze.

La realtà è che gli interessi da comporre non sono omogenei, perché il fine perseguito dalla parte pubblica e da quella ecclesiastica non è lo stesso. La protezione e la conservazione dei beni culturali, in cui consiste l'attività di tutela, è finalizzata alla "pubblica fruizione" (art. 3), cioè all'accesso, visita, uso, godimento, ecc. (artt. 101-105). Si tratta, com'è evidente, di una finalità neutra, laica per dir così, motivata solo dall'interesse storico e artistico del bene, a prescindere da interessi religiosi, politici, ideologici, ecc., ancorché da contemperare in concreto con i primi. Viceversa, salvaguardia, valorizzazione e godimento grazie all'art. 12 vengono finalizzati (non solo alla pubblica fruizione laica, ma) ora anche alle esigenze religiose.

Come orientarsi tra queste possibili divergenze di vedute sulla tutela affidata contemporaneamente ad autorità appartenenti a due ordini distinti? Invero, l'art. 12 e le intese che ne derivano devono essere rispettosi, oltre che dell'art. 9 e dell'art. 117, anche, quanto ai loro contenuti, del principio supremo di laicità dello Stato, che implica, ex art. 7, co. 1, Cost. ciò che la Corte costituzionale ha indicato come "distinzione degli ordini distinti"<sup>14</sup>.

Posto che la legislazione di tutela rientra nella competenza esclusiva dello Stato, il principio di laicità implica che nell'applicazione pratica di tali disposizioni legislative la Chiesa non interferisca sulla fruizione del bene o meglio la limiti solo in omaggio, specificamente, alle esigenze di culto e, più ampiamente, a quelle religiose, come indicate nell'art. 16, lett. a), l. 222/1985.

Quanto alle esigenze di culto in senso stretto si può senz'altro ritenere incluso nel potere unilaterale della chiesa lo stabilire gli orari di accesso in modo da evitare, per fare l'esempio più banale, che i visitatori si

---

<sup>14</sup> Corte cost. n. 334/1996.



aggirino nell'edificio durante lo svolgimento del culto, ma non anche, per fare un altro esempio, il condizionare l'accesso al pagamento di un titolo d'ingresso: vero che il can. 1221 c.i.c. lo consente, disponendo che l'ingresso sia "liber et gratuitus" solo durante le sacre celebrazioni, ma tale condizione sembra apponibile solo nell'interesse di pertinenza dello Stato<sup>15</sup>, anche se da concordare: poiché il costume va diffondendosi, sarebbe interessante conoscere se ci sono disposizioni concordate in proposito, anche con riguardo alla destinazione – statale o ecclesiastica – dei proventi relativi.

Risponde alle esigenze di culto anche la posizione di nuovi arredi sacri, come prima di tutto il crocifisso (tradizionale per i cattolici a partire dal basso medioevo) o la croce gloriosa (che allude alla risurrezione). Naturalmente è legittimo criticare le scelte del vescovo<sup>16</sup> in quanto fedeli o come cittadini, sul piano devozionale e su quello artistico. La croce di Nagasawa può piacere o non, come quella di Arnaldo Pomodoro a S. Giovanni Rotondo. Può essere opportuno affiancare o spostare l'antico arredo, senza rimuoverlo del tutto dall'edificio, come, per esempio, s'è fatto nel duomo di Acerra: s'è posta una nuova sedia episcopale senza togliere l'antica. E questa opportunità va fatta valere dalle soprintendenze. Ma rientra comunque nella competenza della Chiesa il giudizio sulla maggiore adeguatezza di un nuovo arredo, da inserire in un edificio artistico, a esprimere le esigenze nuove del culto. E se la Chiesa sceglie di sistemare la cattedra fuori del presbiterio, come pure nello stesso contesto è stato fatto, non si può rimproverare di omissione il soprintendente che non abbia fatto valere l'ultima parola in proposito, dovendo egli limitarsi a rappresentare le esigenze della fruizione senza scantonare in quelle del culto.

Si è invocata la *Institutio generalis missalis romani*, al n. 310, per argomentare il contrario. Ma proprio in quel passo si ammette che la cattedra possa essere posta fuori del presbiterio, tra gli altri motivi, anche per colmare un'eccessiva distanza che renda difficile la comunicazione tra sacerdoti e fedeli: e questo è appunto il caso della catechesi o della "liturgia della Parola".

## 9 - (Segue): b) delle esigenze di conservazione del patrimonio artistico

---

<sup>15</sup> Cfr. su queste possibili interferenze P. BELLINI, *Il patrimonio artistico*, cit., p. 19.

<sup>16</sup> Come è accaduto e accade a Reggio Emilia in quello che può considerarsi il *leading case* in materia: si veda il sito [www.soscattedrale.re.it](http://www.soscattedrale.re.it)



L'utilizzazione di questo e di consimili argomenti ecclesiologici dal punto di vista dello Stato mi sembra un pertinente esempio di "scambio della veste"<sup>17</sup>: di quell'inframmettenza, cioè, per cui, come di una questione civile un affare di religione, si fa, reciprocamente, di una questione di religione un affare di stato.

Per far valere il punto di vista dello Stato in tema di conservazione dei beni artistici si utilizzano argomenti di carattere religioso, cioè gli argomenti di competenza della controparte. Legittimo certamente chiedersi, come a conclusione di un documentato articolo<sup>18</sup>, "Fin dove arriva il potere dei vescovi e dove inizia quello delle soprintendenze?". Non pure trovare la risposta nei "giochi di rimpallo" che vi si vedono tra documenti della CEI e documenti della Santa Sede. Intanto, non è così: se si tiene conto dell'elasticità del diritto canonico, tanto per fare un esempio, ogni "si deve", come quello che compare nel documento CEI, è duttile e perciò coincide sostanzialmente con l' "expedit" dei documenti vaticani. Ma non è questo il punto. Ammesso e non concesso che vi siano contraddizioni, che la Cei non segua il papa - e che nessuno in Vaticano se ne sia mai accorto -, il punto è che ciò è irrilevante per le soprintendenze, perché non rientra nell'ordine dello Stato.

Invero, rientra nell'ordine ecclesiastico - e va rispettata in ossequio al principio di laicità - la scelta di ridistribuire gli spazi all'interno dell'edificio di culto in ragione della loro destinazione, come naturalmente reinterpretata dal magistero ecclesiastico: in ragione, cioè, non solo dell'eredità culturale ma anche della ecclesiologia di riferimento, che al momento è quella conciliare.

Ora, piaccia o non - per lo Stato laico è tema del tutto adiaforo - il secondo Concilio Vaticano ha riformato il culto tradizionale, quello tenuto presente dal legislatore del 1939 e al quale s'erano di massima ispirati gli architetti medievali, moderni (controriformisti) e contemporanei preconiliari. Carattere comune di queste architetture, come ha magistralmente sintetizzato Enzo Bianchi<sup>19</sup>, era quello non di "far partecipare" il popolo alla liturgia, ma di "far vedere" la liturgia: banchi per i fedeli, altare maggiore con pala retrostante e mensa ridotta a mensola, altari minori lungo i lati per consentire la celebrazione simultanea di messe non essendo prevista la concelebrazione attorno ad un unico altare, ecc.

---

<sup>17</sup> G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

<sup>18</sup> S. BARBAGALLO, *Il gioco dei rimpalli*, in *Il giornale dell'arte*, n. 313, ottobre 2011, p. 20.

<sup>19</sup> E. BIANCHI, *L'adeguamento liturgico della Cattedrale*, in [www.diocesi.re.it](http://www.diocesi.re.it), 2011.



Evidente che le nuove architetture debbano informarsi alla nuova "ecclesiologia di comunione" predicata dal Concilio. Ma si tratta, per la Chiesa, anche di adeguare a questa ecclesiologia le architetture già esistenti, a cominciare proprio dalle cattedrali, che sono le chiese del vescovo e ne ospitano la cattedra. Non ha senso chiedersi, per chi si pone dal punto di vista dello Stato, se "questi adeguamenti avvicinano o allontanano i fedeli"<sup>20</sup> o convenire con esponenti del clero che "la dimensione del sacro va conservata perché non è disponibile"<sup>21</sup>: è preoccupazione, codesta, tutta interna alla Chiesa, che allo Stato laico non interessa punto.

Certo, chi pensa che l'edificio di culto debba avere un corpo, un'anima e uno spirito (navata, presbiterio e altare)<sup>22</sup> conseguentemente ritiene che nulla dovrebbe cambiare nell'architettura e non può ammettere che la cattedra non stia sul presbiterio: se rimossa, gli sembrerà un "assassinio della cattedrale"<sup>23</sup>. Ma si vorrà concedere autorevolezza anche ad altri esperti, quale il priore di Bose, che ha evidenziato come la cattedra in mezzo al popolo significa il vescovo come "primo uditore della Parola" proclamata dall'ambone e l'ordine delle sedie dei fedeli disposte le une di fronte alle altre è conforme all'usanza dei monasteri ed è "veramente adatto per la liturgia della Parola"<sup>24</sup>.

In realtà, la posizione contraria a tale adeguamento innovativo fa leva sul posto centrale che nell'azione liturgica ha piuttosto la *oratio*, la preghiera eucaristica<sup>25</sup>, e che deve trovare espressione nel costante orientamento in senso letterale, verso Oriente, di tutta la comunità, compreso il celebrante: il quale così si ritroverebbe di spalle al popolo, con questo rivolto *ad Dominum*, secondo, cioè, il *ritus antiquior* consentito dal recente documento *Summorum pontificum* dell'attuale pontefice.

(Di qui - detto tra parentesi, perché il tema non riguarda la prospettiva statualistica dalla quale in questo intervento ci si pone -

---

<sup>20</sup> E. GARZILLO, "Innovazione in duomo. Ma questi interventi allontanano i fedeli?", in *Il resto del carlino* - Reggio, 27 aprile 2011, p. 12.

<sup>21</sup> ID., *Nella Cattedrale di Reggio Emilia "restaurata": smarriti tra la memoria e l'oblio*, in *Liturgia romana e arte sacra fra innovazione e tradizione*, Casalgrande (RE), 2011 p. 41.

<sup>22</sup> N. BUX, *Adeguamento liturgico: un problema irrisolto?*, *ibid.*, p. 16.

<sup>23</sup> S. MACCARINI FOSCOLO, *Assassinio della Cattedrale*, con prefazione di N. Bux, ed. Fede & cultura, Verona, 2011.

<sup>24</sup> BIANCHI, *L'adeguamento liturgico*, cit.

<sup>25</sup> Questa posizione trae forza soprattutto dal sostegno dell'allora cardinale J. RATZINGER, *Introduzione allo spirito della liturgia*, Cinisello Balsamo, San Paolo, 2000, p. 167 ss., il quale neppure, tuttavia, dà importanza all'altare in quanto tale, quanto piuttosto al crocifisso, cui deve rivolgersi il celebrante.



l'ulteriore pretesa dei tradizionalisti, come in primo luogo gli anticonciliari lefebvriani, di una modificazione alla stregua di tale documento anche delle norme Cei del 1996 sull'architettura delle chiese: pretesa, rimasta comunque irrealizzata dalla istruzione pontificia del 30 aprile 2011, che sotto il profilo giuridico si giustifica solo sulla premessa che la libertà di opinione è diritto ormai universalmente riconosciuto: è contrario alla logica, invero, pretendere che una semplice *facultas* diventi un *officium*, che una forma *extraordinaria* diventi *ordinaria*, che insomma l'eccezione diventi regola e stravolga tutto l'adeguamento postconciliare, in modo da "ricucire le amare cesure introdotte dai fautori del fantomatico "spirito del Concilio"<sup>26</sup>.

Naturalmente nell'ordine dello Stato, e dopo il documento *Summorum pontificum* anche nella dialettica ecclesiastica, è perfettamente lecito, come s'è detto, seguire un'impostazione anticonciliare (fedeltà alla chiesa "di sempre", alla liturgia "di sempre", quindi all'architettura e alla distribuzione degli spazi "di sempre"<sup>27</sup>), ma questa in nessun modo può essere fatta propria o anche semplicemente utilizzata dai rappresentanti di uno stato laico come il nostro sia pure per suffragare una più rigorosa conservazione del patrimonio artistico. Si tratterebbe di una forma di giurisdizionalismo, che, *sub specie artis*, pretende e fa propria una particolare concezione del culto in opposizione a quella fatta propria, in tal caso, dall'autorità ecclesiastica.

Più in generale, il contenuto e i limiti del principio di adeguamento degli edifici di culto alla riforma liturgica rimandano anche all'interpretazione del Concilio e dei suoi documenti. Ed è noto che, come per ogni grande evento storico, anche per il Concilio si formulano le due ermeneutiche estreme della "continuità" e della "rottura"<sup>28</sup> Ciò può certo suscitare l'impressione di "trovarsi in presenza di due chiese, due riforme, due modi di interpretare il Concilio"<sup>29</sup>. Ma, anche sotto questo profilo, è fuori della competenza dello Stato, anzi è una scorretta invasione di campo in violazione del principio di laicità, l'assumere strumentalmente una delle posizioni in campo ecclesiastico (tra parentesi, quella

---

<sup>26</sup> **BARBAGALLO**, *Cattedrale di San Cetto – Pescara*, in [www.fidesetforma.blogspot.com](http://www.fidesetforma.blogspot.com)

<sup>27</sup> **G. MICCOLI**, *La Chiesa dell'anticoncilio. I tradizionalisti alla riconquista di Roma*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

<sup>28</sup> Con l'attuale "papa-teologo" (v. **P. RUGGIERI**, *Il teologo Ratzinger: un profilo*, in *Benedetto XVI. Quali riflessi sul postconcilio?*, a cura di F. Zanchini di Castiglionchio, Roma, Aracne, 2010, p. 35 ss.) il contrasto sembra acutizzarsi: cfr. **N. COLAIANNI**, *Il Vaticano II: spunti di ermeneutica "altra"*, *ibid.*, p. 11 ss.

<sup>29</sup> **S. MACCARINI FOSCOLO**, *Introduzione a Liturgia romana e arte sacra*, cit., p. 10.



continuista, quando non reazionaria) solo perché consentanea alle architetture tradizionali e, quindi, “conservativa” del patrimonio artistico (ma in realtà, dal punto di vista - di una parte minoritaria - della Chiesa, della “liturgia ripristinata”). Il soprintendente deve tenere dritta la barra della conservazione e della valorizzazione anche dei beni di interesse religioso con motivazioni interne alle ragioni dell’arte, non esterne, tanto più se coincidenti con le ragioni della controparte.

## 10 - Il principio di laicità come criterio di ripartizione delle competenze

In conclusione, al di là della patologia dei variegati rapporti quotidiani, le cause dell’attuale difficoltà della tutela del patrimonio artistico di interesse religioso sono di ordine strutturale. Il rapporto tra fede ed arte in Italia è fortemente condizionato da quello tra amministrazione statale e un potere forte e diffuso quale l’apparato della Chiesa cattolica. Come in altri campi del diritto, l’alleanza con la Chiesa è ricercata perché, anche mediaticamente, conviene esibirla come sicura garanzia di buon e condiviso esercizio della funzione legislativa e, a più forte ragione, della discrezionalità amministrativa.

In questi anni il caso, che meritamente potrebbe ambire a diventare eponimo di rapporti così deteriorati, è quello del crocifisso cosiddetto “di Michelangelo” acquistato dallo Stato, nonostante le “cospicue riserve culturali” espresse al riguardo da numerosi critici, e tuttavia religiosamente accreditato dalla gerarchia cattolica<sup>30</sup>. Ma più diffusi e correnti sono gli “scempi e violenze irreversibili”<sup>31</sup>, denunciati non solo da parte statale ma anche dagli stessi esperti ecclesiastici, che parlano di “scarsa se non pessima qualità artistica di alcuni interventi”<sup>32</sup>, bollandoli di “inospitalità, dispersione e opacità”<sup>33</sup> (cioè – se la *participatio actuosa* è lo spirito della riforma liturgica conciliare - di anticonciliarità).

---

<sup>30</sup> T. MONTANARI, *A cosa serve Michelangelo?*, Torino, Einaudi, 2011, p. 63, che nota sarcasticamente come “di fronte a tali voli di oratoria sacra viene da pensare che, se l’opera avesse raffigurato un Satiro, l’acquisto pubblico non sarebbe avvenuto con tanta facilità” (p. 60).

<sup>31</sup> S. BARBAGALLO, *Pseudorestauri in nome dell’adeguamento liturgico*, in *Giornale dell’arte*, n. 313, ottobre 2011, p. 4.

<sup>32</sup> A. DALL’ASTA, *Abbagli liturgici*, *ibid.*, n. 316, gennaio 2012.

<sup>33</sup> G. RAVASI, *Porte aperte tra il tempio e la piazza*, in *L’osservatore romano*, 17-18 gennaio 2011.





Sono invalse nell'uso, insomma, prassi concertative *extra ordinem*, senza punti di riferimento, anche sul "non-detto" concordatario<sup>34</sup>: un problema emerso anche di recente intorno alla opportunità di concordare sull'imposta ex-Ici per gli immobili ecclesiastici non destinati esclusivamente a fini di culto. Si può certo collaborare anche su materie non previste dal concordato: ma una cosa è dialogare, altro è concordare su materie, come i tributi riservate alla legislazione esclusiva dello Stato.

Nel caso della tutela del patrimonio storico-artistico, tuttavia, è vero che i poteri pubblici sono limitati concordatariamente dalla variabile "adeguamento". Il modulo procedimentale è di tipo concertativo e, quindi, l'autorità ecclesiastica ha un potere contrattuale, per cui è sempre in agguato il rischio di qualche concessione incompatibile con la pubblica fruizione. Ovviamente c'è un giudice contro gli eccessi di potere dell'autorità ecclesiastica come del soprintendente: si avrebbe una divergenza tra i mezzi e i fini istituzionali tanto se quest'ultimo provvedesse motivando con esigenze artistiche legate al culto preconciliare quanto se l'autorità ecclesiastica facesse valere, *sub specie religionis*, esigenze di conservazione o di valorizzazione rientranti nell'ordine dello Stato.

Ma, a parte le prassi, sul piano formale il difetto sta proprio in quella finalizzazione (anche) religiosa della salvaguardia, valorizzazione e godimento, contenuta nell'art. 12, che ai commentatori – appagati dal fatto che oggetto dell'intesa era solo l'applicazione della legge, che rimaneva quella italiana – era apparsa innocua ed era passata perciò sotto silenzio. Mentre, invece, era e, tanto più combinandosi con le altre disposizioni legislative successivamente introdotte, è foriera di incerti sviluppi, anche distanti dall'intento costituzionale dell'esclusività statale della tutela del patrimonio storico-artistico.

La bussola di orientamento sta nel principio di laicità. Di fronte a proposte di adeguamento per le nuove esigenze del culto conciliare il soprintendente può e deve preoccuparsi dell'eventuale carattere invasivo dell'intervento, della sua assoluta inidoneità ad integrarsi nell'esigenze della conservazione (che sono quelle proprie dell'arte, non del rito preconciliare), della non necessità di sostituire invece che affiancarsi a ciò che già c'è, della sproporzione delle addizioni di suppellettili rispetto a quelle esistenti, ecc. Tutto ciò tenendo conto dei tempi lunghi dell'arte, per

---

<sup>34</sup> Su questa specie di concordatizzazione strisciante (anche a livello legislativo: legge sulla procreazione medica assistita o fallito disegno di legge sulle unioni civili) si può vedere, volendo, il mio saggio *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, in *Politica del diritto*, 2010, p. 215 ss.



cui ciò che appare minuscolo, perché deviante, rispetto al passato solo con il tempo ottiene riconoscimento.

Ciò che al massimo rigore della tutela non è consentito, perché esula dalla competenza dello Stato, è di abbracciare strumentalmente il movimento anticonciliare (che nel campo dell'arte si esprime, peraltro, con toni analoghi a quelli contro l'"arte degenerata": si parla di "arte blasfema", per la precisione): sotto questi profili bisogna decidere *inaudita altera parte*. Lo impone il supremo principio costituzionale di laicità. Bisogna stare al passo con le nuove esigenze religiose poste come obbligatorie dall'intesa e dal codice sui beni culturali, ma sempre con la consapevolezza della Costituzione come legge superiore.

*Dura Constitutio* – si potrebbe chiosare - *sed Constitutio*. Anch'essa, anzi prima di tutto questa, è "Italia nostra".

**Abstract:**

**The preservation of the cultural goods of religious interest according to the Italian Constitution and the Conventions with a few religious denominations**

According to the Italian Constitution the preservation of the cultural goods falls within the authority of the State. Yet, when these goods assume a religious importance, according to the conventions with a few religious denominations – among which mainly the Catholic Church –, the competence is also of those Organizations. This paper aims to demonstrate that the notion of "religious reasons" is broader than "cult reasons" and therefore the authority of the State is more limited than in the past time. The Author maintains that the constitutional principle of laicity must act as guide-line about the competence disposition and illustrates this theory with particular reference to a leading case of liturgical modification of a cathedral.

**Keywords:** cultural goods – religious interest – cult reasons - Italian Constitution – Catholic Church - laicity