

## PROCEDURA PER LA VERIFICA DELL'INTERESSE CULTURALE DEI BENI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI ECCLESIASTICI

di Mauro Rivella\*

Alcuni recenti interventi di diverso valore normativo contribuiscono a chiarificare la complessa questione della procedura per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di proprietà di enti ecclesiastici, secondo il dettato del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*<sup>1</sup>: si tratta del D.M. 25 gennaio 2005 e dell'accordo tra il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali e l'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della Conferenza Episcopale Italiana (CEI) dell'8 marzo 2005, a cui sono seguite la circolare dell'Ufficio CEI, in data 14 marzo 2005, n. 4, e quella del Dipartimento del Ministero, datata 15 marzo 2005, n. DIP/2452 (tutti i provvedimenti sono disponibili nella *sezione Documentazione*).

Come è noto, in forza dell'articolo 12 del *Codice*, entrato in vigore il 1° maggio 2004, la verifica dell'esistenza dell'interesse culturale costituisce l'indispensabile presupposto all'alienazione o a interventi di conservazione sui beni immobili di proprietà di persone giuridiche private senza fine di lucro (categoria in cui rientrano per definizione tutti gli enti ecclesiastici: diocesi, parrocchie, istituti per il sostentamento del clero, istituti religiosi, ecc.), che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga a oltre cinquant'anni. Qualora la verifica, compiuta dalla competente direzione regionale del Ministero per i beni e le attività culturali, abbia esito negativo, i beni interessati sono liberamente alienabili. Esaminiamo con ordine i principali contenuti degli interventi sopra menzionati.

### 1. IL DECRETO MINISTERIALE 25 GENNAIO 2005

Il decreto firmato il 25 gennaio 2005 dal Capo Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali<sup>2</sup>, rappresenta un adempimento dovuto, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del *Codice*, spettando al Ministero fissare

\* Il presente contributo sarà pubblicato sul fascicolo n. 2004/4 di *Ex lege*, che si ringrazia per la gentile concessione.

<sup>1</sup> Per un primo inquadramento generale, si veda A. Fedeli, *Il trasferimento della proprietà e della detenzione dei beni culturali*, in *Ex lege* n. 2/2004, 9-17.

<sup>2</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 2005, n. 28.

i criteri e le modalità per la predisposizione e la presentazione delle richieste di verifica e della relativa documentazione conoscitiva da parte delle persone giuridiche private senza fine di lucro. Si noti per inciso che, nei mesi precedenti, anche a causa della notevole incertezza relativa alle modalità di applicazione della nuova normativa, in alcuni casi gli organi ministeriali periferici avevano preteso o suggerito di applicare anche agli enti ecclesiastici quanto stabilito nel decreto ministeriale del 6 febbraio 2004, nel quale erano definiti, di concerto con l'Agenzia del Demanio, i criteri e le modalità di verifica dell'interesse culturale in relazione ai beni immobili dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni e di ogni altro ente e istituto pubblico, avvalorando così implicitamente l'erroneo principio della "pubblicizzazione" dei beni degli enti ecclesiastici.

Il decreto del 25 gennaio 2005 stabilisce che le richieste di verifica siano trasmesse dagli enti alle direzioni regionali utilizzando il modello informatico disponibile sul sito web del Ministero ([www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it)), di cui viene fornito il tracciato in allegato (art. 2, c. 2). I tempi di trasmissione e la consistenza delle richieste devono essere definiti mediante specifici accordi fra le direzioni regionali e gli enti medesimi (*ivi*), attendendosi a quanto stabilito negli accordi eventualmente intervenuti a livello nazionale tra il Dipartimento e i singoli soggetti (art. 2, c. 5). I proprietari dei beni provvedono alla stampa dei dati secondo il tracciato informatico e li inoltrano, unitamente alla richiesta di verifica, alla Direzione regionale e, per conoscenza, alle competenti Soprintendenze (art. 2, c. 3). Il decreto fissa in centoventi giorni dalla data di ricezione della richiesta il termine per la conclusione del procedimento di verifica (art. 3, c. 1). In caso di silenzio dell'amministrazione, i richiedenti possono diffidare il Ministero a provvedere. Se il Ministero non provvede nei trenta giorni successivi, è possibile il ricorso al TAR, che decide in camera di consiglio, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034<sup>3</sup> (art. 3, c. 2).

## 2. L'ACCORDO MINISTERO-CEI DELL'8 MARZO 2005

L'accordo sottoscritto l'8 marzo 2005 fra il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero e l'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI costituisce l'intesa-quadro, espressamente contemplata dall'articolo 2, comma 5, del Decreto Ministeriale 25 gennaio 2005, a cui le Direzioni regionali devono conformarsi nel predisporre gli accordi locali con gli enti ecclesiastici.

Esso accede alla richiesta, formulata dalla parte ministeriale per ragioni di uniformità e di semplificazione operativa, di stipulare un unico accordo applicabile a tutti gli enti ecclesiastici operanti sul territorio italiano, a prescindere dalle peculiarità cano-

---

<sup>3</sup> *"I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione sono decisi in camera di consiglio, con sentenza succintamente motivata, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne facciano richiesta. Nel caso che il collegio abbia disposto un'istruttoria, il ricorso è deciso in camera di consiglio entro trenta giorni dalla data fissata per gli adempimenti istruttori. La decisione è appellabile entro trenta giorni dalla notificazione o, in mancanza, entro novanta giorni dalla comunicazione della pubblicazione. Nel giudizio d'appello si seguono le stesse regole".* Quanto stabilito nel D.M. deve ora conciliarsi con il disposto dell'art. 2, c. 4-*bis*, della L. 7 maggio 1990, n. 241, aggiunto dall'art. 2, c. 1, della L. 11 febbraio 2005, n. 15, pubblicata sulla G.U. del 21 febbraio 2005, n. 42: *"Decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3 [termini del procedimento amministrativo], il ricorso avverso il silenzio, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente fin tanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 o 3. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti".*

niche dei medesimi, e di definire un unico canale, a livello diocesano e regionale, per l'introduzione delle istanze. Aderendo alla richiesta, la Conferenza Italiana Superiori Maggiori (CISM), l'Unione Superiore Maggiori d'Italia (USMI) e la Conferenza Italiana Istituti Secolari (CIIS) hanno convenuto di demandare alla CEI la sottoscrizione dell'accordo e di accettarne le modalità operative, senza che ciò implichi l'affievolimento dell'autonomia riconosciuta dal diritto canonico agli istituti di vita consacrata e alle società di vita apostolica. L'obiettivo principale dell'accordo, che ha carattere sperimentale e dura un anno (n. 8), è consentire il puntuale rispetto del termine di centoventi giorni per la conclusione del procedimento di verifica, dal momento che il suo eccessivo protrarsi costituirebbe un indebito gravame per gli enti ecclesiastici, limitando di fatto la facoltà di poter disporre liberamente del patrimonio immobiliare, costuito in misura non trascurabile da fabbricati privi di interesse culturale.

L'accordo-quadro prevede la sottoscrizione di ulteriori accordi, uno per ciascuna regione, vincolanti per tutti gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Tali accordi saranno sottoscritti dal Direttore regionale del Ministero e dal Presidente della Conferenza episcopale regionale, dopo essersi inteso con i Vescovi diocesani e i Superiori maggiori degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica di diritto pontificio maschili e femminili presenti nel territorio, e avranno per oggetto la quantità, i criteri di priorità e la periodicità dell'invio delle richieste di verifica (n. 1).

La trasmissione delle richieste avviene secondo un unico canale, articolato a livello diocesano e regionale. Il legale rappresentante dell'ente ecclesiastico proprietario del bene deve fornire i dati identificativi e descrittivi del bene oggetto di verifica al responsabile per i beni culturali ecclesiastici della diocesi nel cui territorio è situato l'immobile di cui si chiede la verifica, secondo le modalità stabilite dal D.M. 25 gennaio 2005 e le precisazioni contenute nella circolare dell'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI. Il responsabile diocesano, utilizzando il *software* appositamente predisposto dalla CEI, stampa le schede descrittive del bene e trasmette la documentazione in formato cartaceo ed elettronico, unitamente alla richiesta di verifica sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente, all'incaricato regionale per i beni culturali ecclesiastici (nn. 2-3). Questi, entro la prima settimana del mese, provvede a trasmettere i dati nel sistema informatico del Ministero e inviare la documentazione in formato cartaceo alla Direzione regionale e alle competenti Soprintendenze. Nel solo caso in cui la verifica abbia per oggetto edifici di culto, la documentazione fotografica è limitata a due scatti (uno interno e uno esterno).

Al fine di poter apprezzare lo stato di avanzamento della procedura di verifica, il Ministero fornisce a ciascuna curia diocesana una *password* di accesso in sola lettura al sistema informatico per i beni di propria pertinenza (n. 4). Un analogo accesso è assicurato, a livello regionale, alle Conferenze episcopali e, a livello nazionale, all'Ufficio per i beni culturali ecclesiastici della CEI, alla CISM e alla USMI (nn. 5-7).

### **3. LE CIRCOLARI**

In esecuzione del disposto del n. 9 dell'accordo-quadro, il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero e l'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI hanno tempestivamente provveduto a diramare due circolari per i rispettivi ambiti di competenza.

#### **3.1 La circolare CEI del 14 marzo 2005**

La circolare CEI, datata 14 marzo 2005 e pubblicata d'intesa con la CISM, l'USMI e la CIIS, spiega nel dettaglio le ragioni dell'accordo con il Ministero, sottolineando il fatto che esso è stato reso possibile dalla disponibilità manifestata dalle Conferenze dei Superiori maggiori a demandare alla CEI, tramite l'Ufficio competente, la sottoscri-

zione di un'intesa operativa applicabile a tutti gli enti ecclesiastici presenti nel territorio nazionale (n. 5). Per quanto concerne gli aspetti che sono oggetto degli accordi locali fra le Direzioni regionali del Ministero e le Conferenze episcopali regionali, la circolare fornisce le seguenti ulteriori precisazioni:

- a) la *quantità* delle richieste deve realisticamente bilanciare la capacità operativa degli organi ministeriali periferici con la consistenza del patrimonio ecclesiastico e la legittima esigenza degli enti proprietari di poterne liberamente disporre;
- b) i *criteri di priorità* sono legati alla necessità di procedere alla verifica della sussistenza dell'interesse culturale sull'immobile, quando tale accertamento condizioni atti e interventi sul bene non ulteriormente procrastinabili: sarebbe del tutto irrealistico, almeno in questa prima fase di applicazione del *Codice*, ipotizzare di presentare alle Direzioni regionali elenchi completi dei beni immobili potenzialmente soggetti alla verifica dell'interesse culturale, con la relativa documentazione;
- c) la *periodicità dell'invio* delle richieste deve adeguarsi a quanto stabilito nell'articolo 3 dell'accordo dell'8 marzo 2005, in base al quale l'invio della documentazione in formato elettronico e cartaceo viene effettuata *"entro la prima settimana del mese"* (n. 6).

La circolare offre poi alcuni orientamenti per determinare i parametri, da concordarsi in ambito ecclesiastico fra il Presidente della Conferenza episcopale regionale, i Vescovi diocesani e i Superiori maggiori degli istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica, per garantire a tutti gli enti ecclesiastici la possibilità di presentare in tempi ragionevoli le richieste di verifica per i beni di propria pertinenza. Evitando parametri rigidi, si suggerisce di individuare, come criterio generale, una misura di proporzionalità rapportabile alla popolazione per le diocesi e per gli enti soggetti alla giurisdizione del Vescovo e alla consistenza del patrimonio immobiliare per gli istituti religiosi. Al fine di evitare eccessive approssimazioni, si può fare riferimento anche al numero degli atti di alienazione perfezionati dagli enti nel corso degli ultimi tre anni solari. A parità di condizioni, si dovrà seguire il criterio cronologico della consegna della documentazione all'incaricato regionale. In casi specifici, si potrà attribuire priorità al criterio dell'urgenza, riferibile agli immobili di cui si deve perfezionare l'alienazione e a quelli soggetti a interventi urbanistici non procrastinabili (n. 7). Dopo aver indicato nel dettaglio la procedura operativa per l'introduzione della richiesta di verifica (nn. 8-12), la circolare specifica l'*iter* da seguire qualora l'ente proprietario ravvisi errori od omissioni nell'istanza già inoltrata (n. 17), o nel caso in cui l'errore o l'omissione siano rilevati dalla Direzione regionale (n. 18). Il n. 19 precisa che le richieste di verifica inoltrate fino all'8 marzo 2005, data della firma dell'accordo Ministero-CEI, saranno comunque evase secondo le disposizioni e i termini fissati nel D.M. 25 gennaio 2005: ciò costituisce un vantaggio per gli enti interessati, dal momento che anche per esse vale il termine di centoventi giorni per la conclusione del procedimento di verifica. Tali enti potranno utilizzare la *password* loro attribuita per completare le pratiche in corso. Tutti gli accordi già sottoscritti fra le direzioni regionali del Ministero e i singoli enti ecclesiastici dovranno essere ricondotti nell'ambito dell'unico accordo regionale. Tenendo conto dei costi vivi a carico delle curie diocesane per coadiuvare gli enti ecclesiastici nella presentazione delle richieste di verifica dell'interesse culturale, è riconosciuta alle curie medesime la facoltà di chiedere il mero rimborso delle spese sostenute, il cui importo non può comunque superare la somma di cinquanta euro per ciascuna pratica (n. 20).

### **3.2 La circolare ministeriale del 15 marzo 2005, n. DIP/2452**

La circolare del Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero 15 marzo 2005, n. DIP/2452, sottolinea che, successivamente alla sottoscrizione dell'accordo Ministero-CEI, non potranno essere prese in considerazione richieste di verifica dell'interesse culturale da parte di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che non siano introdotte tramite il canale del responsabile diocesano e dell'incaricato re-

gionale per i beni culturali ecclesiastici. La circolare non esclude che possano avvalersi di tale canale anche enti di area cattolica ed ecclesiastica, non riconducibili nei parametri della legge 20 maggio 1985, n. 222 (scuole materne o case di riposo, configurate in passato come IPAB e oggi come enti di diritto privato; associazioni private di fedeli civilmente riconosciute ai sensi del codice civile; fondazioni regionali, ecc.), anche se tale eventualità dovrebbe essere valutata con estrema cautela da parte dell'incaricato regionale, dal momento che, così facendo, si ridurrebbe il numero delle pratiche a disposizione per i beni di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Resta fermo che gli organi ministeriali periferici non possono esigere che le richieste di verifica provenienti da enti non riconducibili nei parametri della legge n. 222/1985 siano presentate utilizzando il canale stabilito nell'accordo Ministero-CEI. La circolare ministeriale ribadisce anche che gli accordi sottoscritti a livello locale con singoli enti ecclesiastici dovranno essere ridiscussi con il Presidente della Conferenza episcopale regionale per essere ricondotti nell'ambito dell'unico accordo regionale.

#### **4. LA CORRETTA ATTUAZIONE DELLA NORMA**

L'articolato sviluppo degli interventi sopra presentati testimonia la complessità della materia e l'evidente difficoltà a tradurre sul piano operativo una norma destinata ad avere notevoli conseguenze sulla concreta disponibilità del patrimonio ecclesiastico da parte degli enti proprietari. Nella fattispecie si intrecciano infatti, in maniera non facilmente districabile, la comprensibile preoccupazione dello Stato di tutelare il patrimonio culturale del Paese, secondo una sensibilità legislativa che affonda le radici nella "tutela delle cose d'interesse storico e artistico", di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, con la legittima aspettativa della Chiesa di poter disporre liberamente del patrimonio ecclesiastico, soprattutto nei casi in cui i beni non presentano interesse culturale. Quanto disposto nel D.M. 25 gennaio 2005 e nell'accordo Ministero-CEI dell'8 marzo 2005 costituirà in buona sostanza "la prova del fuoco" per appurare se la procedura per la verifica dell'interesse culturale, così come configurata nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, sia attuabile nella pratica. Un osservatore imparziale non potrà negare che in questa vicenda i soggetti ecclesiastici abbiano fornito evidenti segni di buona volontà, non solo accogliendo la richiesta ministeriale di poter disporre di un unico referente a livello nazionale (l'Ufficio della CEI), regionale (l'incaricato regionale) e locale (il responsabile diocesano) – per quanto ciò non rispecchi pienamente la specificità dei singoli enti e in particolare degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica –, ma anche sobbarcandosi costi economici non indifferenti e adattandosi a una procedura piuttosto complessa, il cui esito è peraltro rimesso in maniera pressoché totale alla discrezionalità della pubblica amministrazione. D'altro lato, devono essere apprezzate, come segnale positivo, l'attenzione e la capacità di interlocuzione manifestate dai responsabili del Dipartimento ministeriale: non resta che sperare che la medesima attenzione e sensibilità sia riscontrabile anche a livello regionale e locale.

Al di là degli esiti concreti dell'accordo Ministero-CEI, che dura un solo anno e quindi è destinato a verifica in tempi molto brevi, rimane la sfida, che costantemente si ripropone in ambiti diversi (si pensi alla *privacy* e al volontariato) di far dialogare in maniera efficace il sistema canonico, dotato di peculiarità specifiche per quanto concerne la struttura degli enti, i vincoli gerarchici, la loro autonomia patrimoniale e operativa, con il sistema civile, che quasi inevitabilmente tende a ricondurre a sé ogni realtà. L'impresa è senza dubbio notevole ed esige non solo un serio impegno di studio, ma anche la capacità pratica di dotarsi di strumenti al passo con i tempi: nel caso specifico, il buon esito dell'accordo dipenderà per un verso dalla capacità delle Direzioni regionali di fare fronte alle richieste presentate, ma dall'altra dall'efficienza dei responsabili diocesani e degli incaricati regionali, i quali non potranno esimersi dall'usare in ma-

niera adeguata gli strumenti informatici. In proposito, è opportuno segnalare che la CEI ha manifestato la disponibilità a sostenere anche economicamente le Regioni ecclesastiche nel necessario processo di dotazione e aggiornamento tecnico.