

Pubblicato il 02/03/2026

N. 00432/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01268/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1268 del 2022, proposto da Curia Diocesana di Prato, Ufficio Beni Culturali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Giovannelli e Gabriele Agati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Guido Giovannelli in Firenze, corso Italia 2;

contro

Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le province di Prato e Pistoia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze e presso di essa domiciliati, come da PEC da Registri di Giustizia.

per l'annullamento

- del provvedimento di tutela del Ministero della Cultura – Segretariato Regionale per la Toscana, rep. n. 66 del 6.4.2022, notificato in pari data con nota prot. n. 3278-P del 6.4.2022, avente ad oggetto il “Nucleo di n. 50 beni

mobili” conservati presso la Chiesa e Compagnia dei Santi Vito e Modesto a Sofignano, nel Comune di Vaiano;

- della relazione della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale allegata al provvedimento prot. n. 66 del 6.4.2022, nonché della relativa documentazione a propria volta allegata;
- di ogni altro atto presupposto, ancorché ignoto;
- del Decreto del Ministero della Cultura – Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, Rep. n. 399 del 12.4.2022, con il quale è stato definito il ricorso amministrativo avverso il provvedimento di tutela del Ministero della Cultura – Segretariato Regionale per la Toscana, rep. n. 222 del 17.12.2021;
- della nota della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le Province di Pistoia e Prato, prot. n. 3865 del 17.2.2022, recante le controdeduzioni presentata da tale Amministrazione nell'ambito del ricorso amministrativo avverso il provvedimento di tutela rep. n. 222/2021, non nella disponibilità del ricorrente;
- del verbale n. 40 della seduta del 5.4.2022 del Comitato tecnico-scientifico per le Belle Arti costituito in seno alla Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Ministero della Cultura, allegato al Decreto rep. n. 399/2022, nella parte in cui chiede il rigetto del ricorso amministrativo avverso il provvedimento di tutela rep. n. 222/2021;
- della nota del Segretariato regionale per la Toscana prot. n. 12846 del 4.4.2022, non trasmesso al ricorrente;
- del provvedimento di tutela del Ministero della Cultura – Segretariato Regionale per la Toscana, rep. n. 222 del 17.12.2021, nella parte in cui appone il vincolo sui beni mobili pertinenziali alla Chiesa dei Santi Vito e Modesto;
- di ogni altro atto presupposto, ancorché incognito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana

di Firenze e le province di Prato e Pistoia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2026 la dott.ssa Silvia De Felice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con provvedimento n. 222 del 17 dicembre 2021, il Segretariato regionale per la Toscana del Ministero della Cultura ha dichiarato, ai sensi dell'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 42/2004, l'interesse culturale del "Complesso costituito dalla Pieve dei santi Vito e Modesto, la Compagnia, la casa canonica e beni mobili pertinenziali", siti nel territorio del Comune di Vaiano.

Al provvedimento è allegato un elenco dei beni mobili pertinenziali che consistono, sostanzialmente, in elementi architettonici e arredi presenti negli edifici suddetti (quali altari, pancali, tabernacolo, armadietti per olio santo, lapidi e stemmi, campane, alcuni dipinti etc.).

Avverso detto provvedimento la Curia diocesana di Prato ha proposto ricorso amministrativo ai sensi del d.P.R. n. 1199/1971, contestando, in estrema sintesi, la sottoposizione a vincolo dei beni mobili pertinenziali presenti presso gli immobili tutelati, che non sarebbero espressamente contemplati dall'art. 10, comma 1 del Codice dei beni culturali, ma sottoposti alla speciale regolamentazione dettata dagli artt. 11 e 50 del medesimo testo normativo.

Si evidenziava, al riguardo, che l'apposizione del vincolo e la conseguente sottoposizione dei beni mobili al regime autorizzatorio previsto dall'art. 21 del Codice avrebbero impedito o fortemente limitato la possibilità di rimuoverli o spostarli per esigenze legate al culto.

1.1. Con ulteriore provvedimento n. 66 del 6 aprile 2022 il Segretariato regionale ha dichiarato di rilevante interesse, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d) del d.lgs. n. 42/2004, un ulteriore "Nucleo di n. 50 beni mobili", indicati nell'elenco allegato all'atto e consistenti, essenzialmente, in oggetti

destinati al culto (quali croci, calici, reliquiari, lampade, turiboli, porta candelee, lanterne, alcune statue, paramenti liturgici etc.).

1.2. Con decreto n. 399 del 12 aprile 2022, il Ministero della Cultura, acquisita apposita relazione da parte del Comitato tecnico-scientifico per le Belle Arti, ha rigettato il ricorso amministrativo proposto dalla Curia avverso il primo provvedimento di vincolo; l'Amministrazione ha ritenuto infatti che i beni mobili presenti negli edifici principali sottoposti a vincolo fossero assoggettabili a tutela in forza della previsione generale di cui all'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 42/2004 - che testualmente si riferisce anche a tale tipologia di beni - così da preservare il rilievo storico, sociale e culturale dell'intero complesso, da considerare unitariamente.

1.3. Con atto notificato alle Amministrazioni resistenti in data 29 luglio 2022, la Curia Diocesana di Prato, Ufficio Beni Culturali, ha presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso i provvedimenti suddetti. Le Amministrazioni resistenti si sono opposte alla trattazione del ricorso in sede straordinaria, chiedendo, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 1199/1971, la trasposizione della controversia in sede giurisdizionale.

1.4. Con l'odierno ricorso sono state quindi riproposte le seguenti censure.

a) "Violazione dell'art. 7 della Costituzione e del principio concordatario, violazione dell'art. 7 della l. 25.3.1985, n. 121. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 9, d. lgs. n. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione del d.p.r. n. 78 del 4.2.2005, recettivo dell'intesa fra Conferenza episcopale italiana e Stato italiano in materia di tutela di beni culturali".

La ricorrente evidenzia che i provvedimenti impugnati sono stati adottati senza avere raggiunto un accordo preventivo tra l'Amministrazione statale e le Autorità ecclesiastiche, relativamente alle esigenze di culto legate all'utilizzo dei beni sottoposti a tutela, come previsto dall'art. 9 del d.lgs. n. 42/2004 e dall'Intesa raggiunta in data 26 gennaio 2005 fra l'allora Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana, recepita dall'ordinamento italiano con d.P.R. n. 78 del 4 febbraio 2005.

Per tale ragione, il vincolo, unilateralmente imposto, non terrebbe affatto conto delle esigenze di culto legate all'utilizzo dei beni mobili sottoposti a tutela e impedirebbe il libero e pieno svolgimento delle attività di carattere religioso; in particolare, sarebbero gravemente ostacolate le funzioni che devono essere svolte all'esterno degli edifici vincolati (come le processioni o le funzioni religiose da tenersi presso le altre parrocchie della zona).

b) "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10, comma 3, lett. d), d. lgs. n. 42/2004, e violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, l. n. 241/1990, per carenza di motivazione".

La ricorrente afferma che il decreto n. 399/2022, con il quale il Ministero ha respinto il ricorso amministrativo proposto avverso il provvedimento di vincolo n. 222 del 17 dicembre 2021, non chiarirebbe le ragioni per le quali lo stesso è stato adottato senza aver raggiunto il preventivo accordo tra l'Amministrazione statale e le Autorità ecclesiastiche in ordine alle esigenze di culto.

Il provvedimento di vincolo n. 66 del 6 aprile 2022, a sua volta, non specificherebbe le reali ragioni di rilevanza dei singoli beni mobili sottoposti a tutela, limitandosi a ripercorrere la storia della chiesa dei Santi Vito e Modesto e ad attribuire un indifferenziato rilievo di "testimonianza culturale, storico-artistica" al complesso degli stessi; sarebbe perciò impossibile individuare l'interesse storico-artistico qualificato di cui all'art. 10, comma 3, lett. d) del d.lgs. n. 42/2004, che l'Amministrazione ha inteso tutelare in riferimento a ciascun bene.

2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Cultura e la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città metropolitana di Firenze e le province di Prato e Pistoia, che hanno depositato ampia documentazione e una relazione riepilogativa sui fatti di causa, chiedendo il rigetto del ricorso.

3. Nell'udienza del 22 gennaio 2026 alle parti è stato formulato avviso ai sensi dell'art. 73, comma 3 c.p.a. in ordine ad un possibile profilo di inammissibilità del ricorso nella parte in cui sono stati impugnati il provvedimento di vincolo

n. 222/2021 e il decreto n. 399/2022 di rigetto del ricorso amministrativo proposto contro di esso, stante la non coincidenza delle censure formulate nel ricorso amministrativo e in quello giurisdizionale.

La causa è stata dunque discussa e trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile nella parte in cui si è chiesto l'annullamento del provvedimento di vincolo n. 222 del 17 dicembre 2021 e del decreto n. 399/2022 di rigetto del ricorso amministrativo proposto contro di esso.

Secondo il consolidato insegnamento giurisprudenziale, infatti, "in tema di rapporti tra ricorso gerarchico e ricorso giurisdizionale, la giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, VI, 19-11-2018, n. 6491; III, 17-4-2018, n. 2286; VI, 2-7-2015, n. 3299; V, 15-3-2012, n. 1444) afferma che "in sede di ricorso giurisdizionale contro una decisione adottata a seguito di ricorso gerarchico, sono inammissibili i motivi nuovi di ricorso che non siano stati proposti nella predetta sede contenziosa amministrativa, a meno che il termine a ricorrere contro l'originario provvedimento impugnato non sia ancora decorso, e ciò al fine di evitare che la mancata impugnativa di un atto asseritamente illegittimo attraverso il rimedio giustiziale e la sua successiva impugnativa (per saltum) con il rimedio giurisdizionale possa costituire la via attraverso la quale eludere l'onere di impugnare tempestivamente l'atto nell'ordinario termine decadenziale".

È stato ulteriormente chiarito che "la presentazione del ricorso gerarchico non ha efficacia sospensiva dei termini di impugnazione giustiziale o giurisdizionale del provvedimento avversato in sede amministrativa. Ciò comporta che l'oggetto del contendere, la "causa petendi", viene perimetrata dal ricorrente con il gravame gerarchico. La successiva impugnazione della decisione del ricorso amministrativo non potrebbe, pertanto, rappresentare uno strumento surrettizio per ampliare il "thema decidendum" per come delineato dal ricorrente. Tale principio trova

supporto nella natura specificamente impugnatoria del rimedio, allorquando le posizioni giuridiche possedute dal ricorrente hanno consistenza di interesse legittimo. In questi casi il ricorso giurisdizionale o giustiziale sconta termini decadenziali perentori a fronte dei quali, se si ammettesse la possibilità di ampliamento postumo del "thema decidendum", mediante la proposizione di motivi nuovi di gravame, verrebbe facilmente aggirato quel termine concretandosi una indebita rimessione in termini non consentita dall'ordinamento giuridico.” (Consiglio di Stato, Sezione I, parere n. 745/2021)” (cfr., per tutte, Cons. Stato, sez. III, 18 settembre 2023, n. 8419).

Ebbene, nel ricorso amministrativo promosso dalla Curia diocesana di Prato ci si è limitati a contestare il fatto che i beni mobili pertinenziali presenti all'interno degli edifici sottoposti a tutela potessero rientrare, *ex se*, nella categoria dei beni culturali di cui all'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 42/2004, sottoponibili a tutela.

In termini assolutamente generici, la Curia ha inoltre evidenziato quelle che, a suo dire, sarebbero state le conseguenze negative legate alla sottoposizione dei beni mobili al regime di tutela previsto dal Codice dei beni culturali, legate, in particolar modo, alla necessità di ottenere l'autorizzazione dell'Amministrazione per la rimozione e lo spostamento, anche temporaneo, degli stessi (cfr. doc. 5 di parte ricorrente).

Avverso il provvedimento di vincolo n. 222 del 17 dicembre 2021 e il decreto n. 399/2022 di rigetto del ricorso amministrativo, non sono state quindi formulate le medesime censure contenute nell'odierno ricorso che, come evidenziato in premessa, attengono, da un lato, al mancato raggiungimento di un accordo con le Autorità ecclesiastiche in ordine alle esigenze di culto, in violazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 42/2004 e dell'Intesa del 26 gennaio 2005, recepita con d.P.R. n. 78 del 4 febbraio 2005 e, dall'altro, al difetto di motivazione sulle ragioni atte a giustificare l'apposizione del vincolo sui singoli beni mobili elencati nel provvedimento n. 66/2022.

2. Ciò premesso, il ricorso può essere esaminato nel merito relativamente alla parte in cui si è chiesto l'annullamento del secondo provvedimento di vincolo, il n. 66 del 6 aprile 2022.

2.1. La seconda censura formulata nel ricorso - con la quale si è dedotto il difetto di motivazione e che per ragioni di ordine logico si esamina per prima - non è fondata.

Va innanzi tutto ricordato che il secondo provvedimento di tutela è stato adottato ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d) del Codice dei beni culturali, a tenore del quale sono beni culturali "le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. Se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale".

Occorre anche rammentare che, secondo la consolidata giurisprudenza, la valutazione dell'interesse culturale costituisce espressione di discrezionalità tecnica ed amministrativa, in ragione della "peculiarità del potere esercitato dall'Amministrazione nelle materie in questione, che deve tenere conto non soltanto dei vari interessi, pubblici e privati, che possono venire in rilievo nella valutazione, ma altresì di una serie di profili tecnici - cd. fatti complessi - relativi agli aspetti storici ed architettonici del bene"; la valutazione dell'Amministrazione è pertanto "sindacabile dal giudice amministrativo soltanto quando presenti profili di illegittimità ed irrazionalità di tale evidenza da far emergere l'inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionale compiuta da valutarsi nella sua portata complessiva" (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 9 maggio 2014, n. 821).

Ciò chiarito, si rileva che nella relazione storico-artistica allegata al provvedimento è riportata la puntuale descrizione del complesso costituito dalla Chiesa dei Santi Vito e Modesto, dalla adiacente sede della Compagnia della Santa Croce e del SS. Sacramento, dalla canonica, dalla casa famiglia e dalla torre campanaria.

Viene inoltre evidenziata la storia del complesso medesimo, dalla sua fondazione ad oggi; quest'ultima, peraltro, era già stata ripercorsa e descritta in modo ancora più dettagliato nella relazione posta a fondamento del precedente provvedimento di vincolo, di cui quello all'esame costituisce, a ben vedere, il completamento.

Si precisa anche che “Data l'importanza che la Pieve ebbe nel passato, essa possiede un patrimonio relativamente ricco di opere fra cui molti beni mobili, conservati sia all'interno della Compagnia della Santa Croce e del SS. Sacramento, che nella Chiesa e nella Sagrestia. Appartengono a tale nucleo varie tipologie di beni legati alle funzioni liturgiche come ostensori, reliquiari, turiboli, borse, candelieri, lampade, croci, calici, navicelle, vari paramenti liturgici oltre a sculture, arredi ed altri manufatti processionali. Fra questi segnaliamo la croce d'altare... e due statue in gesso pitturato di produzione toscana della seconda metà del sec. XIX...”.

In ultimo, si afferma che “il ricco patrimonio di beni mobili contenuti all'interno del Complesso in oggetto costituisce un'importante testimonianza culturale, storico-artistica, rilevante sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo”.

I singoli beni mobili, pertanto, sono stati considerati singolarmente, come dimostrato dal loro puntuale richiamo nella relazione appena citata, ma anche in modo complessivo, valorizzandone l'evidente ed insopprimibile connessione con gli edifici nel quale sono custoditi, già sottoposti a tutela, la loro unitaria destinazione alle attività religiose e il valore di testimonianza storica e culturale dell'istituzione cui appartengono, che raggiunge la sua massima espressione proprio grazie alla sinergia dei singoli elementi; è dunque

l'insieme dei singoli oggetti – costituenti espressione di fede o comunque destinati all'esercizio delle attività religiose – che consente di salvaguardare l'identità storica, culturale e religiosa della comunità locale.

Non si ravvisa pertanto la dedotta carenza di motivazione.

2.2. La prima censura, ad avviso del Collegio, è invece fondata.

L'art. 9, comma 1 del Codice dei beni culturali stabilisce che “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 competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità”.

Il comma 2 prevede che “Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione”.

Le norme appena richiamate dettano quindi una disciplina peculiare per i beni culturali di interesse religioso, al fine di contemperare le esigenze legate allo svolgimento delle attività di culto e le esigenze di tutela riferibili ai beni che sono espressione di apprezzabili valori storici, artistici e culturali. Le stesse, pur non arrivando a delineare un trattamento privilegiato per tale categoria di beni, prevedono il rispetto di un sistema di regole procedurali improntate alla reciproca collaborazione, fondato su intese tra lo Stato e le confessioni religiose, cattoliche e non.

In siffatto quadro normativo, si inserisce, per quanto qui rileva, l'Intesa raggiunta tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmata il 26 gennaio 2005, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, recepita con d.P.R. n. 78/2005.

L'art. 2 dell'Intesa delinea l'ambito oggettivo di applicazione della disciplina pattizia e fissa un generale principio di collaborazione tra il Ministero e le Autorità religiose, teso ad armonizzare, nelle sue molteplici declinazioni, l'applicazione della legge italiana in materia di salvaguardia, valorizzazione e godimento dei beni culturali con le esigenze di carattere religioso connesse a questa peculiare categoria di beni.

Nell'Intesa si delineano inoltre gli istituti e i moduli procedurali che presiedono alle relazioni tra gli organi del Ministero e quelli ecclesiastici, prevedendo, ad esempio, la convocazione di riunioni periodiche per la definizione di programmi riguardanti gli interventi sul patrimonio storico e artistico della Chiesa, la presentazione di proposte da parte del Vescovo diocesano per la programmazione di interventi di conservazione dei beni culturali religiosi, un impegno all'informazione reciproca, la sottoscrizione di accordi amministrativi per la realizzazione di interventi comuni, e così via.

L'art. 6, comma 1 dell'Intesa prevede, infine, che i provvedimenti amministrativi che hanno ad oggetto beni culturali mobili e immobili di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche "sono assunti dal Ministero previo accordo, relativamente alle esigenze di culto, con il vescovo diocesano competente per territorio".

Poiché non v'è dubbio che i beni mobili individuati dal secondo provvedimento di tutela abbiano tutti una stretta attinenza con l'esercizio delle attività rituali e liturgiche, alla luce delle previsioni appena citate, occorre che tali profili fossero preliminarmente valutati e regolati dalle competenti Autorità statali e da quelle ecclesiastiche, mediante la sottoscrizione di un accordo nel quale precisare le modalità di utilizzo di ogni singolo bene, tenendo conto, tra l'altro, della sua specifica funzione, delle sue caratteristiche e del suo pregio.

Né rileva il fatto che, come evidenziato dalle Amministrazioni resistenti, il procedimento di

verifica dell'interesse culturale previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 42/2004 sia stato avviato su richiesta della Conferenza episcopale Toscana e che sia stata inviata la comunicazione di avvio del procedimento stesso da parte della competente Soprintendenza; si tratta invero di strumenti volti ad assicurare la partecipazione delle Autorità ecclesiastiche, che non possono tuttavia sostituire la peculiare funzione dell'accordo relativo alle esigenze di culto dei beni da sottoporre a tutela, espressamente previsto dalle disposizioni normative e pattizie sopra richiamate.

Il secondo provvedimento di vincolo, pertanto, sotto questo profilo ed entro questi limiti, deve ritenersi illegittimo e va annullato.

3. Le spese del giudizio, considerata la parziale inammissibilità del ricorso e la peculiarità della questione trattata, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo accoglie, nei termini e nei limiti precisati in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvia De Felice

IL PRESIDENTE
Silvia La Guardia

IL SEGRETARIO