



Antonio Fuccillo

(associato di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
della Seconda Università degli Studi di Napoli)

I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale *

SOMMARIO: 1. I beni immobili culturali “ecclesiastici” tra diritto statale e diritti confessionali - 2. La specialità di regime per i beni culturali di interesse religioso - 3. La concertazione tra autorità statali e confessionali per la gestione del patrimonio culturale ecclesiastico - 4. Le regole di circolazione dei beni immobili culturali ecclesiastici - 5. La procedura di autorizzazione ex art. 56 del codice tra procedimento amministrativo e rilievi di costituzionalità - 6. Prelazione artistica e prelazione ecclesiastica: profili di compatibilità - 7. Considerazioni conclusive.

1 - I beni immobili culturali “ecclesiastici” tra diritto statale e diritti confessionali

Di beni immobili culturali *ecclesiastici* si può prevalentemente parlare in due diverse prospettive:

A) sulla base del semplice criterio dell'appartenenza intendendosi, perciò, per “ecclesiastici” i beni culturali di proprietà¹ di un ente ecclesiastico;

B) ovvero sulla scorta di un criterio che potremmo definire “funzionale”, che si caratterizza nell'evidenziare maggiormente la particolare destinazione (di solito anche *culturale*) di detti beni, prescindendo quindi dal semplice riferimento di chi sia il soggetto proprietario. In tale vincolo teleologico pare, tra l'altro, evidenziarsi la relazione che lega tali beni con uno dei valori della società civile, per l'appunto la religione.

D'altra parte, l'esistenza di due possibili criteri di approccio alla categoria dei beni culturali, l'uno soggettivo di mera appartenenza,

* IL testo riprende parzialmente e rielabora, anche con l'aggiunta di note, il contenuto della relazione al Convegno organizzato dall'Università di Genova – Facoltà di Giurisprudenza (novembre 2008).

¹ Il riferimento in testo effettuato alla “proprietà” deve intendersi esteso, ovviamente, agli altri diritti reali (cd. minori) nei quali è possibile riscontrare gli elementi che caratterizzano l'appartenenza in senso civilistico (rapporto diretto con la cosa).



l'altro oggettivo, basato sulla capacità del bene di realizzare direttamente un pubblico interesse (appunto *culturale*)², era già nota alla dottrina del diritto amministrativo che la utilizzava per escludere che la semplice esistenza dell'una o dell'altra caratterizzazione implicasse necessariamente nel bene la qualità di bene pubblico, dovendo, affinché tale qualificazione sussista, coesistere entrambi i requisiti³. Tale principio interpretativo, tra altro, dimostra ancora la sua vitalità proprio in relazione al complesso fenomeno dei *beni culturali ecclesiastici*.

La riportata elencazione dei due criteri è, infatti, di assoluto rilievo nella individuazione del regime normativo concreto che si ritiene applicabile ai *beni culturali religiosi*, ma non esclude che entrambi possano trovare applicazione congiuntamente, cioè che ci si possa trovare in presenza di un bene culturale di proprietà ecclesiastica ed allo stesso tempo di diretto interesse religioso.

Le difficoltà applicative sono dettate essenzialmente dalla necessità di amalgama tra normative di tutela speciali (sia statali che confessionali), dal conflitto tra principi costituzionali, dalla mancata previsione normativa di un obbligatorio coordinamento generale tra Stato e Confessioni religiose (inteso in senso "ampio") sul tema, come si cercherà di delineare, e che non sembrano affrontate e risolte dal *codice*, seppure - quali principi operativi - ivi utilmente richiamati.

La prima rilevante difficoltà che l'interprete incontra in tale tematica è nel tentare di predisporre un criterio utile alla risoluzione del conflitto tra norme coesistenti sulla stessa materia, tutte a volte di rilievo specifico rispetto all'oggetto che ci occupa.

L'indagine, quindi, deve tenere conto sia dei diversi livelli normativi interessati (costituzionale, ordinario e regolamentare), sia dei diversi interessi primari coinvolti nel regime di tutela dei beni culturali religiosi.

A) - Innanzitutto il quadro di riferimento costituzionale si amplia in tale materia, estendendosi (dagli artt. 9 Cost.⁴ e 42 Cost.⁵) verso l'art.

² Di recente, nel diritto amministrativo G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008.

³ Ciò secondo la prevalente dottrina; sul punto A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 279; G. PALMA., *Beni d'interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, p. 333 ss.

⁴ Il significato del termine culturale, che emerge dall'art. 9 Cost., è stato identificato con i "processi di formazione intellettuale dell'individuo", comprensivi "dell'acquisizione di ogni valore, ancorché puramente estetico, suscettibili di sollecitare ed arricchire la sensibilità della persona"; così in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, p. 51.



19 Cost.⁶ e gli articoli 7 ed 8 Cost. dedicati direttamente al fenomeno religioso⁷.

La specificità del fattore religioso in tutte le sue componenti ha, infatti, da tempo indotto la dottrina a segnalarne le peculiarità nel sistema delle fonti, sottolineando l'opportunità di deroghe interpretative rispetto all'impianto generale, giustificate proprio dal quadro costituzionale di riferimento che, per tali fattispecie, muta parzialmente rispetto al regime ordinario⁸.

B) - La rilevanza civile, poi, dei *diritti confessionali*⁹ che, come nel caso del diritto canonico, prevedono a volte precetti normativi diretti a regolamentare la gestione del patrimonio culturale ecclesiastico¹⁰. Anche se i precetti di diritto confessionale non trovano tutti eguale ed immediata applicazione (in tale materia) nel diritto secolare, sono comunque in grado di orientare la produzione normativa statale e l'interpretazione tecnica che di quest'ultima deve compiersi, tenendo necessariamente conto delle esigenze di culto delle singole confessioni interessate. È stato infatti acutamente evidenziato che l'attuale sistema di relazioni Stato-Confessioni accelera il pur già presente processo di interazione tra diritto statale e diritti confessionali¹¹, costituendone, il

⁵Sul punto cfr. G. MORBIDELLI, *Le proprietà. Il governo del territorio*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, 1986, p. 755. In tema cfr. anche C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, in AA.VV., *Il codice civile commentario*, diretto da P. SCHLESINGER, Milano, 1994, *sub artt.* 832-833 c.c., p. 3 ss.

⁶ Tra le varie opere in tema di "libertà religiosa", cfr. G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, 1957; M. TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, cit., p. 221 ss.; G. LO CASTRO, *La libertà religiosa e l'idea di diritto*, in *Dir. Eccl.*, 1996, I, p. 36 ss.; R. BERTOLINO, *La libertà religiosa e gli altri diritti umani*, in *Dir. Eccl.*, 1996, I, p. 3 ss.; F. FINOCCHIARO, *sub art.* 19 Cost., in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1977, p. 258.

⁷ Per opportuni riferimenti e suggerimenti bibliografici, cfr. P.A. D'AVACK, C. CARDIA, *Fonti del diritto*, III) *Diritto ecclesiastico*, in *Enc. Giur. Trecc.*, vol. XIV, Roma, 1989.

⁸ Ampiamente F. FINOCCHIARO, *Le fonti del diritto ecclesiastico nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. TOZZI, Salerno, 1993, p. 13 ss.; su tale tematica, cfr. anche V. NIDA, *La ricognizione dei principi costituzionali in materia di religione*, *ibidem*, p. 37 ss.

⁹ Cfr. ampiamente il volume AA.VV., *Introduzione al diritto comparato delle religioni*, a cura di S. FERRARI e A. NERI, Lugano, 2007.

¹⁰ Per gli opportuni riferimenti al diritto canonico, cfr., L. MUSSELLI, M. TEDESCHI, *Manuale di diritto canonico*, Bologna, 2005, p. 71 ss.; A. PERLASCA, *Il concetto di bene ecclesiastico*, Roma, 1997, p. 209 ss.; J.P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano, 2008, p. 49 ss.

¹¹ M. JASONNI, *La lealtà indivisa*, Milano, 2002, p. 30 ss.



prodotto di tali concertazioni, importante strumento di collegamento tra gli ordinamenti giuridici coinvolti¹².

Di conseguenza, in un settore di rilevante interesse sia per le Confessioni religiose che per lo Stato quale è quello in esame, appare incontestabile il rilievo accordato dal sistema costituzionale appena delineato al diritto proprio delle religioni coinvolte, che è poi anche garanzia di pluralismo.

In tale variegato contesto costituzionale si inserisce la normativa ordinaria.

L'art. 9 del vigente *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)¹³ sembra, infatti, cogliere tale peculiarità già nella sua rubrica ove si parla di "beni culturali di interesse religioso"¹⁴.

Dalla dottrina ecclesiastica erano, infatti, già state da tempo accomunate le locuzioni di *bene culturale* ed *interessi religiosi*. Tale intuizione sembrava certamente risentire della nuova impostazione generale in materia di beni culturali (già presente nel testo dell'art. 9 Cost.) e risultava quanto mai ambiziosa, dato che né il Concordato del 1929, né il *codex juris canonici* del 1917 parlavano di beni culturali d'interesse religioso¹⁵. La medesima impostazione teorica sembrò poi tradursi *in facto* con le modifiche legislative intervenute a partire dalla metà degli anni '80¹⁶, mentre la locuzione "beni culturali d'interesse religioso" compare per la prima volta in un testo ufficiale di legge, nell'art. 12 del Nuovo Accordo concordatario (legge n. 121 del 1985)¹⁷, ed è attualmente tradotta nella rubrica dell'art. 9 del *codice Urbani* così come, tra l'altro, era già utilizzata nell'art. 19 del T.U (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490).

È opportuno segnalare, inoltre, come il *codex juris canonici* (invece) soltanto nel can. 1283 adoperi l'espressione *bene culturale*, non

¹² M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Torino, 1999, p. 260 ss.

¹³ D'ora in avanti citato anche come *codice Urbani*, o semplicemente *codice*.

¹⁴ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in AA.VV., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. CAMMELLI, Bologna, 2004, p. 96 ss.

¹⁵ Cfr. il volume AA.VV., *Beni culturali e interessi religiosi*, Napoli, 1983, che raccoglie gli atti di un Convegno del 1981 organizzato dall'Università di Napoli Federico II.

¹⁶ In tale periodo si collocano, come è noto, il nuovo *codex juris canonici* (1983); il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede (1984); le prime Intese con le altre Confessioni religiose (Valdesi nel 1984, ADI nel 1986; Avvenisti nel 1986; Comunità Israelitiche nel 1987).

¹⁷ Cfr. L. SCALERA, *Beni culturali e "Nuovo Concordato"*, Milano, 1990, p. 19 ss.; più recentemente F. PETRONCELLI HUBLER, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Napoli, 2008, p. 103 ss.



delineando i contenuti della categoria, né i suoi tratti normativi essenziali¹⁸. Anzi, la dottrina canonistica tende a tenere ben distinte tra loro le nozioni di “bene ecclesiastico” e di “bene culturale”, sottolineando l’interesse della Chiesa, con la conseguente protezione giuridica, anche dei beni culturali non inquadrabili direttamente tra i beni ecclesiastici (can. 1257 c.j.c.)¹⁹.

La tutela, infine, dei beni culturali di interesse religioso è anche oggetto di specifica attenzione delle Regioni, a seguito della loro incrementata competenza in materia (D. lgs. 112/98 artt. 148-155)²⁰. Di conseguenza occorre, per alcuni profili, riferirsi direttamente alla normativa regionale, anche se la medesima non può, come è noto, incidere, sui profili circolatori dei beni immobili riservati alla competenza esclusiva dello Stato²¹.

2 - La specialità di regime per i beni culturali di interesse religioso

Dalla rapida sintesi effettuata del quadro normativo di riferimento, sembra evidenziarsi che anche nell’occasione fornita da una sistemazione organica (attraverso il *codice*) della normativa in tema di beni culturali, per quelli di interesse religioso prevarrebbe comunque una sorta di specialità di regime, riconosciuta sia dallo Stato che dalle singole Chiese interessate²².

È però necessario chiarire i limiti di tale specialità e la sua esatta caratterizzazione, se si sviluppi soltanto verso una peculiarità di tipo regolamentare, attraverso cioè la produzione di *intese* cd. di secondo grado, come sembrerebbe evincersi dalla lettura del testo dell’art. 9 del *codice Urbani* che al secondo comma recita “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.

¹⁸ Sui beni culturali del nuovo c.j.c. cfr.: G. FELICIANI, *I beni culturali nella revisione del codex juris canonici*, in AA.VV., *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di O. Giacchi*, vol. II, Milano, 1984, p. 83 ss. Altro autore rileva come nel codex del 1983 la disciplina di tutela dei beni culturali non sia estesa e manchi di organicità, sul punto L. MUSSELLI, *Beni culturali nel diritto canonico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, p. 226.

¹⁹ A. PERLASCA, *Il concetto di bene ecclesiastico*, cit., p. 228.

²⁰ M.L. LO GIACCO, *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Bari, 2004, p. 95 ss.

²¹ Cfr. G. DAMMACCO, *Sistema concordatario e patrimonio ecclesiastico*, Bari, 1996.

²² La particolare destinazione sociale di tali beni sembra esserne la causa giustificativa, già ad un primo esame.



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", e che sostanzialmente riproduce l'art. 19 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (*ex TU sui beni culturali*²³). Oppure, se si possa parlare di specialità di regime in un senso più generale, in tale caso è necessario individuarne i precisi riferimenti normativi e gli eventuali punti di contrasto con la normativa ordinaria.

I riferimenti letterali espliciti contenuti nel testo della norma appena citata dovrebbero infatti significare che la specialità è garantita anche, ma non solo, a livello "regolamentare" dato l'espresso riferimento contenuto nel cit. art. 9 alle intese intervenute in esecuzione dell'Accordo concordatario²⁴.

Occorre, pertanto, a questo punto dell'indagine richiamare ulteriormente il quadro costituzionale di riferimento in materia di rapporti Stato-Confessioni religiose, al fine proprio di verificarne la compatibilità con l'attuale disciplina in materia di beni culturali ecclesiastici così come delineata dal *codice Urbani*.

La nostra Costituzione prevede, come è noto, sia la rilevanza giuridico-sociale del fenomeno religioso in sé (art. 8, I comma, art. 19, art. 20 Cost.), sia la codificazione del principio cd. "pattizio" (art. 7, II comma, art. 8, III comma, Cost.), in virtù del quale lo Stato e le confessioni istituzionalizzate tendono a ricercare un accordo sulle materie di comune interesse. Tale sistema di relazioni tra Stato e Confessioni religiose costituisce una particolarità (formale) nel sistema delle fonti del diritto, in quanto la rispettiva traduzione in legge del contenuto dell'Accordo concordatario o delle Intese *ex art. 8 Cost.*, non solo dota l'accordo di efficacia di legge, ma lo rende impermeabile a modifiche unilaterali, anche meramente abrogative, da parte dello Stato, essendo tali leggi dotate di forza passiva rinforzata²⁵.

In tale campo si tende a sottolineare con decisione, peraltro, che nonostante la crisi formalistica del sistema delle fonti del diritto in generale, in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose la "atipicità" delle fonti sia questione anche di "sostanza", in quanto tesa

²³ Come sarà in seguito citato.

²⁴ Sulle intese nel diritto interno cfr. S. FERLITO, *Il concordato nel diritto interno*, Napoli, 1997, p. 311 ss.; e sulle intese regolamentari, *ibidem*, p. 222 ss.

²⁵ In tema la bibliografia è molto vasta e qualificata. Si segnalano, *ex plurimis*, M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2007, p. 130 ss.; AA.VV., *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, cit., ivi spec. F.P. CASAVOLA, *La qualificazione delle norme concordate fra lo Stato e le confessioni religiose*, *ibidem*, p. 119 ss.; F. FINOCCHIARO, *le fonti del diritto ecclesiastico nella Costituzione*, in *Dir. eccl.*, 1992, I, p. 479 ss.



alla sostanziale difesa della libertà religiosa anche attraverso una fondamentale operazione di riequilibrio di valori costituzionalmente protetti²⁶.

Occorre, pertanto, in materia di beni culturali “ecclesiastici” operare una verifica anche nel sistema di produzione del diritto, testando la compatibilità delle norme in materia delineate dal *codice* con il sistema di protezione della libertà religiosa delle singole confessioni, e con la loro conseguente libertà di organizzazione e gestione sia patrimoniale che culturale.

In relazione alla complessa tematica dei beni culturali ecclesiastici “immobili”, oggetto diretto del presente lavoro, è necessario riferirsi essenzialmente ai due profili apparentemente più direttamente coinvolti in tale conflitto tra norme coesistenti e tra principi costituzionali, ovvero al necessario rispetto delle esigenze di culto delle confessioni religiose in relazione a tali beni, ed alla necessità (o meno) dell’autorizzazione amministrativa alla alienazione di tali beni (prevista dall’art. 56 del *codice Urbani*), nonché alle peculiarità in tema di “prelazione artistica” (artt. 60 e ss. del *codice*).

3 - La concertazione tra autorità statali e confessionali per la gestione del patrimonio culturale ecclesiastico

L’art. 9 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sembra espressamente tenere conto del necessario rispetto delle esigenze culturali delle singole confessioni religiose in relazione alla utilizzazione e gestione del loro patrimonio culturale²⁷.

L’attenzione, peraltro, che il *codice Urbani* (art. 10) riserva anche ai beni che siano testimonianza della identità e della storia delle istituzioni religiose è una ulteriore affermazione della riconosciuta peculiarità del patrimonio culturale ecclesiastico.

La medesima amministrazione statale è infatti del tutto convinta che la protezione delle esigenze religiose sia un obiettivo primario anche dell’azione amministrativa circa tali beni, costituendone “parametri imprescindibili di valutazione” per operarne una effettiva e migliore tutela²⁸.

²⁶ M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, 1996, ivi spec. p. 183 ss.

²⁷ R. BOTTA, *Beni culturali di interesse religioso*, in *Il diritto, enciclopedia giuridica de Il sole 24 ore*, vol. 2, Milano, 2007, p. 493.

²⁸ F. SICILIA, *Le autorità competenti*, in *www.olir.it*, novembre 2005, p.4.



In tale scia si colloca anche la recente *intesa* regolamentare stipulata tra la Conferenza episcopale italiana ed il Ministero dei beni culturali²⁹, ove le particolari attenzioni di cui abbisognano tali beni si concretizzano nell'affermarsi "della politica, ma, prima ancora della cultura, della collaborazione tra autorità civili e istanze confessionali per la conservazione, la tutela e la valorizzazione di tali beni"³⁰.

In relazione ai beni immobili rientranti in tale categoria non si può fare a meno di notare come, nella stragrande maggioranza dei casi, si tratti di edifici di culto per i quali la garanzia di accesso e di fruibilità è ancora più sentita, ed addirittura espressamente tutelata per quelli del culto cattolico dall'art. 831, II comma, codice civile³¹.

Su tali beni la richiamata *intesa* muove proprio dal presupposto che l'edificio di culto sia per propria natura deputato all'apertura al pubblico, e che tale destinazione debba ricevere apposita ed indefettibile tutela, recuperandosi utilmente per tali beni la classificazione di "beni collettivi", nel senso proprio della loro fruibilità *erga omnes* sia in senso culturale che cultuale³².

L'art. 2, comma 7, della citata *intesa*, quindi, specifica che il rispetto delle esigenze di carattere religioso è propedeutico anche a quelle di accesso e visita di tali beni culturali, ciò, peraltro, in piena sintonia sia con la legislazione previgente, che con il medesimo *codice Urbani*, nella piena quindi consapevolezza della peculiare destinazione di tali beni³³.

A tale proposito è utile notare come già nella prima legge quadro (la n. 1089 del 1939) si prevede (art. 8) al riguardo di tali beni, quando appartenenti ad enti ecclesiastici, che il Ministro competente, nell'esercizio dei suoi poteri, per quanto riguardava le esigenze di culto dovesse necessariamente procedere di concerto con l'autorità ecclesiastica, ed il principio è stato opportunamente riprodotto già nel primo comma dell'art. 19 del T.U. abrogato, e nell'art. 9 del vigente *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Era stato, infatti, già opportunamente evidenziato che un tale sistema normativo si "limita ad assicurare alla Santa Sede che lo Stato non applicherà le norme

²⁹ Sottoscritta il 26 gennaio 2005, e resa esecutiva con dPR. 4 febbraio 2005, n. 78.

³⁰ G. FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici: Bilanci e prospettive*, in *Dir. Eccl.*, 2006, I, p. 6.

³¹ A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici*, in *Il codice civile commentario*, sub. art. 831, Milano, 2005, p. 151 ss.

³² C. CARDIA, *Lo spirito della nuova Intesa*, in *www.olir.it*, novembre 2005, p. 13 ss.

³³ A.G. 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 *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 2, p. 387 ss.



riguardanti i beni culturali d'interesse religioso cattolico in modo autoritario e unilaterale, bensì d'accordo con i competenti organi della Chiesa"³⁴.

La legge ed il regolamento, quindi, riconoscono opportunamente una specifica competenza delle autorità ecclesiastiche a concordare modalità d'intervento che salvaguardino le esigenze di culto³⁵; e ciò conformemente al dettato costituzionale che valorizza la "concertazione" tra Stato e confessioni religiose³⁶.

4 - Le regole di circolazione dei beni immobili culturali ecclesiastici

Il punto di maggiore interesse in relazione ai beni immobili culturali ecclesiastici è certamente rappresentato dalla disciplina in tema di circolazione³⁷.

L'intero sistema di tutela approntato dal legislatore (costituzionale, negoziato, ordinario, secondario) per i beni culturali mira direttamente alla difesa di un interesse superiore della collettività, che tale sembra dimostrarsi addirittura in mancanza dell'atto formale di imposizione del vincolo, e di conseguenza con l'adempimento delle relative formalità pubblicitarie.

Il vincolo esisterebbe in sé, anche se sono indubbiamente necessarie forme di pubblicità che salvaguardino soprattutto i diritti dei terzi. La particolare disciplina prevista per l'accertamento dell'*interesse culturale* (art. 12 del *codice*) sembrerebbe rispondere a tale primaria esigenza. Il rispetto di tale procedura rende superflua la trascrizione del vincolo, costituendo però un aggravio procedurale per tutti gli enti

³⁴ F. FINOCCHIARO, *I beni culturali d'interesse religioso tra formalismo giuridico e sistema delle fonti*, in *Dir. eccl.*, 1994 I, p. 434 ss.

³⁵ In relazione alla abrogata L. 1089/39 si notava che la disposizione limitava, però, l'intervento dell'autorità ecclesiastica per il solo caso di beni appartenenti ad enti ecclesiastici (limite soggettivo), e per la sola salvaguardia delle esigenze di culto (limite oggettivo), così G. MARIANI, *La legislazione ecclesiastica in materia di arte sacra*, Roma, 1945, p. 221, che ribadiva come quell'inciso ordinasse "di consultare l'autorità ecclesiastica solo per quelle cose artistiche che servano, ed in quanto servano al culto; e quindi per le cose di uso attivo, e difficilmente potrà l'articolo applicarsi ai musei, alle biblioteche, alle collezioni, ecc. ...".

³⁶ G. CASUSCELLI, *Elementi introduttivi*, in AA.VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura del medesimo Autore, Torino, 2007, p. 7.

³⁷ Concorda A.G. CHIZZONITI, *Enti ecclesiastici e beni culturali*, in AA.VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, a cura di J.I. ARRIETA, Venezia, 2007, p. 304 ss. In tema di circolazione, mi si consenta il rinvio a A. FUCCILLO, *La circolazione dei beni culturali di interesse religioso*, in *Dir. eccl.*, 1993, I. p. 603 ss., e ID., *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, Torino, 2000, p. 127 ss.



ecclesiastici. In ogni caso, per sortire pienamente l'effetto desiderato la regola dovrebbe essere generale, mentre sappiamo che per alcuni beni culturali, identificati per criterio d'appartenenza, non è necessario l'atto amministrativo di imposizione del vincolo, e quindi, neanche le formalità ad esso conseguenti.

D'altra parte lo testimonia la previsione normativa dell'art. 53 del *codice* ove recita che sono "inalienabili", tra l'altro, " le cose immobili appartenenti ai soggetti di cui all'articolo 53 dichiarate di interesse particolarmente importante quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive, religiose, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera d)".

Ad ogni buon conto, con le modificazioni apportate al testo originario del *codice* dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, sono stati specificatamente inseriti gli "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" tra i soggetti passivi delle invasive disposizioni di controllo, verifica, ed autorizzazione contenute nella legge.

Sicché, in un primo commento alla norma, era facile affermare che agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti si applicasse³⁸:

- ai fini dell'individuazione dell'interesse culturale il procedimento di verifica (di cui all'art. 12);
- ai fini della circolazione immobiliare l'autorizzazione che deve precedere il negozio di alienazione (art. 56);
- laddove ne sussistano i presupposti, la prelazione (artt. 60 ss.).

Circa il procedimento di verifica dell'interesse culturale è indubbio che si applichi anche ai beni immobili di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, e che la normativa, prevedendo e rinviando a specifiche concertazioni con le confessioni religiose singolarmente interessate, tiene espressamente in debito conto il rispetto delle esigenze culturali (in ossequio, peraltro, della libertà religiosa delle confessioni interessate – art. 19 Cost.) rispetto alla utilizzazione di detti beni.

La normativa, infatti, prevede (art. 10 del *codice*) che se un bene culturale appartenga, tra l'altro, ad una persona giuridica priva di scopo di lucro o ad un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto (così come espressamente statuito dalla modifica operata ex art. 2, comma 1, del d.lgs. 62/2008), non occorre la notifica e quindi, la trascrizione del vincolo.

³⁸ Tali le affermazioni di C. LOMONACO, *Le modifiche al codice dei beni culturali: una prima lettura del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62*, in *CNN Notizie* del 23 aprile 2008, www.notariato.it.



La dottrina ha, tuttavia, da tempo evidenziato come gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in persona giuridica ai sensi delle normative speciali che li riguardano, sono persone giuridiche private, prive di scopo di lucro soggettivo³⁹. Si tratta, inoltre, di enti caratterizzati dal collegamento (per lo più di tipo strutturale) con le confessioni religiose di appartenenza. Di conseguenza la disciplina di tali organismi è inoltre già soggetta dal diritto confessionale, richiamato in tema da quello statale, ad un particolare regime che spesso prevede invasivi controlli dell'autorità ecclesiale sulla gestione patrimoniale⁴⁰.

Per i beni culturali di appartenenza ad enti ecclesiastici comunque, non occorre la notifica per la loro individuazione ai fini dell'applicazione della normativa di tutela, e ciò avveniva a prescindere dalla citata esplicitazione della categoria così come intervenuta con il d.lgs. 62/2008, e dovranno comunque essere sottoposti al procedimento di verifica.

5 - La procedura di autorizzazione ex art. 56 del codice tra procedimento amministrativo e rilievi di costituzionalità.

Ad una lettura più attenta solleva, invece, molti dubbi (anche di legittimità) la disciplina (ex art. 56 del *codice*) che prevede la necessità dell'autorizzazione ministeriale per i seguenti negozi di disposizione, ossia: "b) l'alienazione dei beni culturali appartenenti a soggetti pubblici diversi da quelli indicati alla lettera a) o a persone giuridiche private senza fine di lucro, ad enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ad eccezione delle cose e dei beni indicati all'articolo 54, comma 2, lettere a) e c). 2. L'autorizzazione è richiesta anche nel caso di vendita parziale, da parte dei soggetti di cui al comma 1, lettera b), di collezioni o serie di oggetti e di raccolte librerie. 3. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche alle costituzioni di ipoteca e di pegno ed ai negozi giuridici che possono comportare l'alienazione dei beni culturali ivi indicati (...)" . Si prevede, inoltre, che l'atto autorizzativo contenga le

³⁹ In tale direzione, da ultimi, M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 232 ss.; A. FUCCILLO, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti*, Napoli, 1999, p. 41 ss.

⁴⁰ S. BERLINGO', *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992, p. 25 ss.; P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, II, Torino, 2002, p. 119 ss.; A. FUCCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, cit., p. 35 ss.



prescrizione dell'autorità amministrativa relative alla "conservazione" e le "condizioni di fruizione pubblica" del bene⁴¹.

Pur essendo innegabile la presenza di istituti di tipo autorizzativo nella storia del diritto ecclesiastico civile italiano⁴², e loro indubbia utilità rispetto ad esigenze legate a specifici momenti storico-giuridici⁴³, la disciplina tesa alla regolamentazione preventiva delle alienazioni di beni culturali ecclesiastici si presta ad alcuni rilievi anche di costituzionalità.

Il descritto impianto normativo di riferimento è basato sulla legge quadro (che si badi bene è una legge ordinaria) come novellata (da altra legge ordinaria), per cui se un bene culturale è di proprietà di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto per potere essere alienato occorre l'autorizzazione amministrativa statale che deve peraltro prevedere le condizioni (imposte) per la salvaguardia del bene ed addirittura le regole per la fruizione del medesimo da parte del pubblico.

Il tutto, ad una prima lettura, sembrerebbe quindi conforme al dettato costituzionale (art. 9), ma in realtà ne violerebbe il suo spirito più profondo contenuto nel riconoscimento dei diritti di libertà.

In tale ultima prospettiva, infatti, la Carta sia nel riconoscere la *libertà religiosa* in senso ampio (art. 19)⁴⁴, sia nel considerare l'autonomia alla Chiesa cattolica (art. 7, I comma), che nel prevedere la piena capacità organizzativa delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8, II comma) ha inteso anche proteggere, in una con l'autonomia delle medesime, il sentimento religioso dei singoli che trova nel diritto all'appartenenza una delle forme di realizzazione della propria personalità quale individuo⁴⁵, così come garantita dalla Costituzione (art. 2).

⁴¹ Un commento recente alla "novella" del 2008 (d. lgs. n. 62) in A. PISCHETOLA, *La "nuova" autorizzazione all'alienazione di beni culturali*, in *Notariato*, 2008, 6, p. 697.

⁴² S. BERLINGO', *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Milano, 1974.

⁴³ In relazione alla abrogata "autorizzazione agli acquisti" cfr. M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 276 ss.

⁴⁴ Sul "percorso costituzionale" cfr., *ex plurimis*, C. MIRABELLI, *Diritto ecclesiastico e "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici*, in AA.VV., *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Napoli, 2006, p. 389 ss.; A.M. PUNZI NICOLO', *La libertà religiosa individuale e collettiva nelle sentenze della Corte costituzionale*, *ibidem*, p. 305 ss. Per una illustrazione analitica, aggiornata sino al 1998, si veda S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica*, 2 voll., Milano, 1987 e 1999.

⁴⁵ M. F. MATERNINI, *Appartenenza confessionale*, in AA.VV., *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, cit., p. 247. Su tale tematica, cfr., ampiamente C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, Padova, 1975.



Il sistema di relazioni Stato-Confessioni che si è richiamato *supra* (par. 1) ha anche perciò ricevuto una tale conformazione all'interno della Carta.

La necessità dell'autorizzazione amministrativa per l'alienazione di detti beni sembra invece avere creato un istituto neo dirigista, simile agli antichi *iura maiestatica circa sacra*, che limiterebbe le confessioni religiose nella libertà di organizzare liberamente il loro patrimonio, anche quando teleologicamente necessario per le stesse attività culturali⁴⁶.

Se è vero che le ragioni di tutela del patrimonio culturale della "nazione" possono legittimamente giustificare le limitazioni alla proprietà privata contenute nel *codice* (artt. 9 e 42 Cost.), è altrettanto vero che una legge ordinaria non può utilmente incidere sulla libertà di organizzazione concessa alle singole confessioni sia dal dettato costituzionale che dalle leggi di derivazione pattizia⁴⁷.

Probabilmente, sarebbe stato più corretto sottrarre alla necessità dell'autorizzazione i casi di "alienazione" tra enti ecclesiastici, così come tutte le ipotesi nelle quali l'atto negoziale di disposizione, ed a maggior ragione quelli non direttamente traslativi, sia necessario ad attività strettamente connesse con l'esercizio del culto.

Appare evidente che la disciplina prevista dal *codice* per gli atti dispositivi di beni culturali ecclesiastici presta il fianco a rilievi di costituzionalità, oltre a dovere essere ricollocata correttamente (anche nella sua operatività) nel rispetto dell'articolato sistema delle fonti.

Si potrebbe di conseguenza affermare che il ricorso alla "autorizzazione" amministrativa debba arretrare almeno di fronte alle alienazioni tra enti appartenenti alla medesima confessione religiosa.

6 - Prelazione artistica e prelazione ecclesiastica: profili di compatibilità

L'incertezza interpretativa che si è appena segnalata per l'autorizzazione si presenta, in parte, anche per la prelazione (artt. 60 ss. del *codice*).

È utile in principio richiamare quanto già sostenuto dalla dottrina in materia di prelazione cd. "ecclesiastica" (art. 37, L. 222/85)⁴⁸,

⁴⁶ Che, ed è sempre bene ribadirlo, godono di autonoma protezione costituzionale.

⁴⁷ Ovviamente per le confessioni che hanno stipulato accordi o intese con lo Stato.

⁴⁸ Detta norma ha istituito, a favore dello Stato e di altri enti pubblici ivi specificati, un diritto di prelazione sulla vendita di beni immobili di proprietà degli Istituti per il sostentamento del clero. In tema cfr. L. ZAMPAGLIONE, *L'art. 37 della legge n. 222 del*



ove è stato evidenziato che, per via del suo collidere con la gestione patrimoniale della Chiesa (la cui libertà è garantita dall'art. 7 Cost.), vi sarebbero notevoli dubbi e perplessità addirittura sull'opportunità giuridica dell'istituto in esame.

È evidente che, come per la maggioranza delle prelazioni legali, anche per quella in esame l'interesse che la norma vorrebbe proteggere è prevalentemente pubblicistico⁴⁹, ma forse in tale contesto sembrerebbe prevalere l'interesse alla libertà patrimoniale della confessione interessata, anche come espressione (intesa in senso lato) della libertà religiosa della medesima (art. 8, I comma, Cost.).

D'altra parte, sembra proprio indirizzarsi in tale prospettiva la lettura moderna anche dell'art. 20 Cost. che, come è noto, vieta discriminazioni causate da «speciali limitazioni legislative» e fondate soltanto sul «carattere ecclesiastico» o sul «fine di religione o di culto» di una associazione od istituzione⁵⁰. Tale apparente contrasto, forse, sembrerebbe slegare l'applicazione di tale istituto con il generico riferimento alla *funzione sociale della proprietà* di cui parla l'art. 42 Cost., disposizione da sempre ritenuta però troppo ampia, per evitare (o per lo meno limitare) abusi.

Tale discrasia è giustamente rilevata da chi⁵¹ pone l'indice proprio sulla «eccessiva vaghezza dello standard valutativo» espresso dall'art. 42 Cost., proponendo altre ipotesi interpretative da ricercare tra i valori od i principi idonei a fungere da «parametro di bilanciamento rispetto alla tutela della libertà religiosa e del corrispettivo divieto di discriminazione».

A tale interrogativo si è cercato innanzi la risposta con l'esame del funzionamento dell'istituto, nella ricerca di se sia effettivamente da considerare come una «speciale limitazione» riservata agli enti in oggetto, tale comunque da giustificare dubbi di costituzionalità *ex art.* 20 Cost.

1985. *Confronto con le altre prelazioni legali*, in AA.VV., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. Tozzi, Salerno, 1990 p. 561.

⁴⁹ L. ZAMPAGLIONE, *La prelazione pubblica sui beni immobili degli istituti per il sostentamento del clero*, in AA.VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di V. TOZZI, Napoli, 1989, p. 127.

⁵⁰ Pone il problema M. RICCA, *Prelazione a favore della P.A. ed alienazioni di immobili da parte di enti ecclesiastici ovvero «normativa bilaterale vs libertà religiosa»*, in *Dir. eccl.*, 1999, I, p. 235 ss.

⁵¹ M. RICCA, *op. ult. cit.*, p. 236.



La prelazione cd. "artistica", tuttavia, non è indirizzata in special modo agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ma colpisce in ugual modo anche altre realtà entificate con scopi (in senso lato) altruistici⁵².

In altra sede (in relazione all'art. 37, L. n. 222/85) ho potuto rilevare come tale limitazione appariva forse giustificabile sul piano del rapporto tra «valori» e «libertà» proprio per la particolare «tutela finanziaria» che il patrimonio degli istituti per il sostentamento del clero riceve in ambito statale, in una alla applicazione residuale della fattispecie, pur con i legittimi dubbi rivolti all'opportunità di una siffatta normativa limitata a detta particolare categoria di enti ecclesiastici nel nostro sistema circolatorio della ricchezza⁵³. Devo, però, sottolineare come la presenza di una prelazione pubblica in tema solleva, come è stato bene evidenziato⁵⁴, la tensione tra «interesse religioso o comunque ecclesiastico» e interesse pubblico, dimostrando la possibilità che l'interesse religioso concorra «con altri interessi o valori dotati di particolare rilevanza all'interno dell'ordinamento italiano», e che la normativa in esame avrebbe potuto contribuire a dimostrare ed evidenziare tale giusta «concorrenza»⁵⁵.

Di conseguenza, ancora una volta in ossequio all'autonomia delle confessioni religiose nel nostro sistema costituzionale sarebbe stato opportuno prevedere deroghe per i trasferimenti all'interno delle confessioni. D'altra parte, nella citata "prelazione ecclesiastica", il penultimo capoverso dell'art. 37 della L. n. 222/85, prevede espressamente che l'istituto per il sostentamento del clero non è tenuto al rispetto del diritto di prelazione di cui innanzi, quando acquirente del bene è un ente ecclesiastico⁵⁶.

Tenuto, quindi, conto delle finalità che l'istituto in esame intende perseguire una uniformità di trattamento sembrerebbe comunque auspicabile, la cui momentanea assenza apre anch'essa a qualche legittimo dubbio sulla possibile tenuta costituzionale della prelazione in esame.

⁵² Semmai, quindi, il rilievo potrebbe essere ritenuto pertinente soltanto per gli enti ecclesiastici che non hanno finalità propriamente "non lucrative", primi fra tutti gli istituti per il sostentamento del clero cattolico. Si tratta, comunque, di una ipotesi ancora non adeguatamente verificata.

⁵³ A. FUCCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, cit., p. 75 ss.

⁵⁴ M. RICCA, *op. ult. cit.*, p. 238.

⁵⁵ M. RICCA, *op. ult. cit.*, p. 238.

⁵⁶ A. FUCCILLO, *Ancora sulla prelazione ecclesiastica nel sistema delle prelazioni legali*, in AA.VV., *Il notaio garante della legalità*, a cura di G. e M.C. FUCCILLO e A. ARENIELLO, Napoli, 2006, p. 141 ss.



7 - Considerazioni conclusive

La peculiarità degli ordinamenti confessionali, che in alcuni casi preesistono addirittura a quello statale, è pienamente riconosciuta dalla nostra Carta costituzionale, che si prefigge la salvaguardia dell'autonomia delle confessioni religiose ed il loro libero esercizio dell'attività di culto.

La legittima aspirazione del legislatore (peraltro anch'essa di rango costituzionale) di tutelare i beni culturali dovrebbe avvenire nel solco della ricerca di un equilibrio tra valori, resistendo a tentazione neo giurisdizionaliste.

Si tende oggi a giustificare qualsiasi invasione della autonomia confessionale da parte della normativa statale sulla base di un non bene interpretato principio supremo di "laicità". In realtà la laicità tende ad apparire come "una categoria concettuale immanente alla modernità", ed in ciò ritenuta anche inscindibile dalla sovranità, sicché lo Stato e le confessioni diventano sempre più gli artefici di una dialettica giuridico-politica non sempre adeguatamente compresa⁵⁷.

Sta di fatto, che le istanze religiose della popolazione costringono, anche nella vita politica⁵⁸, ad un confronto sempre più serrato, a testimonianza, peraltro, che le *cd res mixtae* non appartengono alla storia del diritto.

Occorre, quindi, un luogo di sintesi ove trovino asilo le esigenze dello Stato e le esigenze delle singole Confessioni, che sfrutti l'idea della concertazione negoziata il cui prodotto finale, munito di positività giuridica, supererebbe i dubbi di costituzionalità sopra evidenziati. D'altra parte, proprio il *codice Urbani* prevede (art. 9) espressamente (e tautologicamente) la salvaguardia della normativa di derivazione "pattizia" nonché impone la via "negoziata" per la salvaguardia delle esigenze di culto delle singole confessioni interessate.

Ciò si è fatto con la conclusione di "accordi" o di "intese" a livello locale, che per lo più intervengono secondo gli schemi tipici del diritto privato e dove, in mancanza di un atto di approvazione amministrativa, il vincolo per i contraenti è soltanto di tipo negoziale, ed il cui sempre più auspicabile ricorso "consentirebbe di bilanciare gli irrigidimenti naturali delle fonti di derivazione bilaterale, orientando

⁵⁷ P. STEFANI, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Bari, 2007, p. 141 ss.

⁵⁸ Tra i vari contributi, cfr., AA.VV., *Le ragioni dei laici*, a cura di G. PRETEROSSO, Bari, 2005; AA.VV., *Lessico della laicità*, a cura di G. DALLA TORRE, Roma, 2007; AA.VV., *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, a cura di G. BONIOLO, Torino, 2006.



l'azione dei pubblici poteri al rispetto delle più diverse esigenze di tutela della libertà religiosa (...)”⁵⁹.

In tale direzione sarebbe opportuno sempre più proseguire, anche al fine di fornire adeguata tutela anche a quei gruppi o confessioni una volta estranei al tessuto sociale italiano, e che è prevedibile la richiederanno sempre più nella nostra società multiculturale e multirazziale⁶⁰.

⁵⁹ M. PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di ID., Napoli, 2003, p. 39.

⁶⁰ Su tali problemi G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in AA.VV., *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Torino, 2008, p. 61 ss.