



diritto & religioni

Semestrale
Anno V - n. 1-2010
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

9



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno V - n. 1-2010
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

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

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
G. Fubini, A. Vincenzo
L. Musselli
G.J. Kaczyński
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro
F. De Gregorio
S. Testa Bappenheim
G. Schiano
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Il Fondo Edifici di Culto ed i suoi beni visti dall'amministrativista.

Un'analisi strutturale e funzionale ()*

STEFANO TARULLO

1. *Genesi storica del FEC*

L'origine del Fondo Edifici di Culto (FEC) è stata ampiamente indagata in dottrina, e non vale qui ripercorrerla se non per larghi tratti.

Essa va ricondotta alle c.d. leggi eversive dell'asse ecclesiastico del diciannovesimo secolo, succedutesi a partire dal 1848 in avanti. Il Legislatore della seconda metà del 1800, incentrando il processo di formazione dello Stato italiano sulla concezione laica dello stesso (secondo il principio "libera Chiesa in libero Stato"), si prefisse quale precipuo scopo la soppressione di enti ed ordini religiosi e l'apprensione dei beni (prevalentemente, chiese e conventi) detenuti da tali soggetti.

Questo approccio si dovette ad una molteplicità di ragioni concomitanti.

All'impostazione propriamente giurisdizionalistica, parallela allo scaldamento dei rapporti tra Stato e Chiesa, si accompagnò l'esigenza di porre in essere utili impieghi dei beni ecclesiastici, onde arginare il fenomeno della c.d. manomorta. Certamente presente fu però anche la volontà di tamponare, attraverso l'acquisizione forzata di ricchezza immobiliare, le difficoltà finanziarie statali¹.

* Un vivo ringraziamento va al Viceprefetto Giuseppe Mario Scalia, Capo dell'Ufficio Pianificazione e Affari Generali della Direzione Centrale per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto del Ministero dell'Interno, per le preziose delucidazioni rese circa le prassi seguite dal FEC e per l'utile documentazione fornita all'autore. Si ringrazia altresì il Prof. Antonio Fuccillo per i suoi pregevoli suggerimenti in merito ad una prima stesura del saggio. Con lui l'autore condivide, oltre ad una solida amicizia ed alla colleganza universitaria, l'idea che il diritto non conosca compartimenti stagni.

¹ Su queste motivazioni v. GIOVANNI B. VARNIER, *Gioielli d'arte e segni di fede: il patrimonio dei beni culturali del Fondo edifici di culto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, p. 370, il quale sottolinea la volontà dello Stato di riconvertire l'uso dei beni ecclesiastici all'utilità pubblica. A prescindere dall'impiego dei beni in funzione di esigenze collettive non può comunque disconoscersi il prioritario obiettivo

La concreta gestione dei beni così appresi (molti dei quali venduti ai privati ovvero ceduti agli enti locali per destinarli alla fruizione collettiva quali luoghi di cura o di istruzione, ovvero quali uffici pubblici) fu affidata ad Enti diversificati nel tempo²; il che fece presto avvertire la necessità di procedere ad una razionalizzazione della disciplina del ricco patrimonio accumulatosi, che per la sua valenza culturale ed artistica meritava di essere censito, conservato, restaurato e consegnato alle generazioni future nelle migliori condizioni possibili.

All'esito di questa opera di riassetto è nato nel 1985, grazie ad un accordo tra Stato e Chiesa³, l'odierno Fondo Edifici di Culto, oggetto della nostra analisi.

Il *corpus* normativo di riferimento per la disamina che segue è offerto dalla legge 25 maggio 1985 n. 222 ("Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi"), istitutiva del Fondo Edifici di Culto, e dal d.P.R. 13 febbraio 1987 n. 33 ("Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 20 maggio 1985, n. 222, recante disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi")⁴. Sul piano organizzativo assume tuttavia decisivo rilievo il d.P.R. 7 settembre 2001 n. 398 ("Regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Interno"), mentre interessanti spunti sul funzionamento e sulle attività del Fondo si rinvengono nel d.P.R. 8 dicembre 2007 n. 276 ("Regolamento concernente i criteri e le modalità per l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti al Fondo edifici di culto"), che si affianca alla disciplina generale contenuta nel d.P.R. 296/05 del quale più avanti avremo pure modo di occuparci.

statale di restituire gli stessi alla libera circolazione, misura ritenuta già *ex se* vantaggiosa per l'economia nazionale: cfr. LORENZO SPINELLI, *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, in *Foro it.*, 1954, IV, p. 154.

² L'*Azienda Generale per le Finanze* fu istituita con l'art. 2 della legge 25 agosto 1848 n. 777; la *Cassa Ecclesiastica* con l'art. 4 della legge 29 maggio 1855 n. 878; il *Demanio dello Stato* con l'art. 2 della legge 15 agosto 1867 n. 3848; il *Fondo per il Culto* con l'art. 11 della legge 7 luglio 1866 n. 3036; il *Fondo speciale per usi di beneficenza e di religione nella Città di Roma* con l'art. 3 della legge 19 giugno 1873 n. 1402.

³ V. *infra*, § 3.

⁴ L'art. 54 della legge n. 222/85 sopprime, a far data dal 1 gennaio 1987, il Fondo per il culto ed il Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma, nonché "le Aziende speciali di culto destinate, sotto varie denominazioni, a scopi di culto, di beneficenza e di religione, attualmente gestite dalle Prefetture della Repubblica". Il successivo art. 55, co. 2, precisa che il Fondo Edifici di Culto succede agli anzidetti enti in tutti i rapporti attivi e passivi.

È considerazione comune, anche sulla scorta della normativa ora citata, che il FEC sia da considerare l'erede del Fondo per il Culto⁵; va tuttavia notato che quest'ultimo ente, pur dotato di autonomia patrimoniale e gestionale⁶, non solo non aveva personalità giuridica (caratteristica invece presente *ope legis* nel FEC), ma si vedeva riconosciute competenze più variegate rispetto al nuovo organismo, in quanto non limitate alla gestione degli immobili aperti al culto o serventi a scopi di carattere pastorale (pensiamo alla corresponsione del supplemento di congrua al clero meno abbiente e delle pensioni)⁷. Dunque il Fondo per il Culto presentava una connotazione di stampo eminentemente giurisdizionalista – come detto consona all'impianto ideologico imperante all'epoca della sua istituzione – che sembra decisamente estranea al Fondo Edifici di Culto⁸.

All'atto pratico, d'altra parte, l'attività di gestione dei beni culturali non sembra aver mai avuto un ruolo preponderante nell'esercizio delle competenze del Fondo per il Culto, in quanto da un lato i locali conventuali non strettamente funzionali al culto pubblico vennero prontamente trasferiti al Demanio dello Stato (e da questo venduti per pubblici incanti) ovvero – come già anticipato – ceduti agli enti locali perché fossero adibiti al servizio delle collettività territoriali quali ospedali, uffici pubblici, ospizi, complessi scolastici; e dall'altro i beni rimasti nella proprietà del Fondo passarono comunque, dal punto di vista gestionale, nella competenza di Province e Comuni.

Le prerogative gestorie del FEC appaiono al contrario, come si avrà modo di vedere, di estesissima portata e, nella sostanza, irrinunciabili, benché talora condivise con Dicasteri diversi da quello dell'Interno.

⁵ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Fondo Edifici di culto*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989, p. 1.

⁶ L'autonomia del Fondo per il Culto fu fortemente ridotta per effetto del suo passaggio dal Ministero di Grazia e Giustizia al Ministero dell'Interno successivamente al Concordato del 1929. Per l'evoluzione normativa a cavallo degli anni venti e trenta del secolo scorso v. il r.d. 29 giugno 1924 n. 1086; l'art. 19 della legge 27 maggio 1929 n. 848; gli artt. 56 - 75 del r.d. 2 dicembre 1929 n. 2262; il r.d. 11 gennaio 1930 n. 29; il r.d.l. 19 agosto 1932 n. 1080, conv. in l. 6 aprile 1933 n. 455.

⁷ L'erogazione dei supplementi di congrua è stata anzi ritenuta la funzione caratterizzante del Fondo per il Culto (e delle aziende similari) da una parte consistente della dottrina (cfr. GERARDO BIANCO, *Osservazioni sulla disciplina del Fondo Edifici di Culto*, in *Dir. eccl.*, 1997, I, p. 833; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 93).

⁸ Tale connotazione del Fondo per il Culto è rinvenuta da GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il Fondo per il Culto. Ascesa e declino di un istituto giurisdizionalistico. Dal preresorgimento alle fasi concordatarie: evoluzione del quadro normativo nel clima storico*, in AA.VV., *Il Fondo Edifici di Culto. Chiese monumentali, storia, immagini e prospettive*, Roma, 1997, p. 12. L'A. inoltre (*ibid.*, p. 15) sottolinea la volontà statale, attuata per mezzo di tale organismo, di provvedere alle esigenze di culto della popolazione, nonché l'assunzione da parte dello stesso della funzione di ridistribuire le ricchezze ecclesiastiche in seno al Clero cattolico.

2. I profili strutturali del FEC

La legge 25 maggio 1985 n. 222 non fa che dare attuazione, per la sua gran parte, all'accordo di modifica dei Patti Lateranensi del 1984. A tale obiettivo si ispira anche il Titolo III della legge 222/85 (artt. 54-65), recante "Fondo Edifici di Culto", che infatti ricalca le norme approvate in data 8 agosto 1984 dalla Commissione paritetica istituita all'atto della firma dell'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana del 18 febbraio 1984, accluse al Protocollo ratificato con la legge 20 maggio 1985 n. 206.

L'interesse della Chiesa cattolica all'istituzione ed al corretto funzionamento del FEC, per la sua immediata evidenza, non richiede di essere diffusamente spiegato: basti considerare che a tale organismo fa capo la titolarità di delicate funzioni ascrivibili all'alveo della libertà religiosa (art. 19 Cost.), o meglio funzionali alla sua effettività, dal momento che l'intervento promozionale statale ha ad oggetto proprio i beni strumentali al concreto svolgimento delle pratiche di culto⁹.

Resta però fermo che, secondo le acquisizioni della migliore dottrina ecclesiasticistica, gli edifici di culto non possono considerarsi *res mixta*, poiché non intercettano una materia nella quale possa essere rivendicata una competenza concorrente di Stato e Chiesa, come tale implicante *ex necessitate* una regolamentazione concordata¹⁰.

Né in senso contrario potrebbe essere invocato l'art. 5, co. 3, della legge 25 marzo 1985 n. 121, il quale prescrive che "L'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali". La disposizione è infatti da interpretare come una mera sottolineatura dell'interesse pubblico alla realizzazione degli edifici di culto; interesse rispetto al quale – giova rilevare – le autorità ecclesiastiche non impongono le proprie volontà, ma semplicemente assumono un ruolo di collaborazione con gli enti locali in quanto "osservatrici privilegiate" dei bisogni religiosi affioranti dalle collettività locali¹¹.

⁹ Cfr. LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Laterza, Bari, 2000, p. 278.

¹⁰ Escludono la natura di *res mixta* RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, p. 774, e CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 405 (il quale ultimo più precisamente si riferisce ai beni culturali di interesse religioso). *Contra* GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, in *Dir. eccl.*, 1957, II, p. 27.

¹¹ Diversamente si correrebbe il rischio di violare la riservatezza dei cittadini, ad esempio qualora si optasse per l'istituzione di un'anagrafe religiosa: così RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento*, cit.,

Si aggiunga poi che la qualificazione di “*res mixta*” non risulterebbe confacente neppure laddove l’edificio di culto venisse classificato come bene culturale (di interesse religioso)¹². Infatti l’art. 9, co. 2, Cost. ascrive alla potestà statale la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione, e non può essere revocato in dubbio che “l’elemento religioso e le sue manifestazioni avvenute lungo i secoli fanno certamente parte del patrimonio

p. 774. Non sono mancate perplessità in merito a quello che è stato giudicato come “un ennesimo ingiustificato privilegio” attribuito all’autorità ecclesiastica in spregio alla distinzione fra gli interessi della popolazione e quelli delle organizzazioni religiose: così VALERIO TOZZI, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in RAFFAELE BOTTA (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Esi, Napoli, 2006, p. 336, nt. 2. Non sembra però che siffatte obiezioni colgano nel segno, poiché da un lato la potestà decisionale in materia è sempre rimessa agli enti pubblici (ossia alle Regioni per la parte urbanistico-programmatoria ed ai Comuni per la parte di gestione edilizia del territorio), rispetto ai quali le comunità religiose non possono spingersi oltre la mera enucleazione di interessi; e dall’altro una simmetrica funzione di stimolo ad eventuali iniziative pubbliche, benché non formalizzata in una norma di legge, ben può essere riconosciuta, in forza dei principi generali (cfr. soprattutto l’art. 97 Cost.), a qualunque cittadino singolo o associato, e pertanto anche a gruppi religiosi non cattolici, ove presenti sul territorio e portatori di interessi radicati nelle collettività locali. In quest’ottica si può certamente condividere l’opinione secondo la quale “l’autorità non è obbligata a dare attuazione alle richieste dell’autorità religiosa, ma solo a tenerne conto”, mentre non sembra plausibile che alla sola autorità ecclesiastica sia dato far valere le esigenze religiose delle popolazioni, con conseguente esclusione della competenza dell’autorità civile e di ogni altra “autorità o persona o gruppo di persone” (le riportate espressioni sono di GIUSEPPE LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, p. 895). Accedere ad una simile impostazione, infatti, significherebbe vanificare il ruolo dell’ente locale quale ente preposto istituzionalmente alla cura, e quindi alla rilevazione, degli interessi (anche religiosi) delle collettività locali; obiettivo, questo, che l’ente locale deve perseguire a prescindere dalla sussistenza e dalla provenienza di eventuali sollecitazioni rivoltegli (al riguardo, per riflessioni più generali, non si può che rinviare a FRANCO GAETANO SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di G. Abbamonte*, Jovene, Napoli, vol. II, 1999, p. 1263, ove si pone in luce il carattere della doverosità dell’azione amministrativa quale fattore essenziale per la ricostruzione in termini moderni della stessa nozione di interesse pubblico; cfr. inoltre *ibidem*, 1270, ove si ascrive alla nozione di funzione “la piena ed attenta considerazione dell’interesse pubblico, inteso in senso comprensivo di tutte le sue articolazioni”, risultandone pertanto confermata anche la concezione del procedimento amministrativo quale modulo aperto alla “riunificazione” ed alla “ponderazione unitaria e globale di tutti gli interessi pubblici e privati in esso coinvolti”). Del resto va tenuto a mente anche l’insegnamento della Corte costituzionale secondo il quale l’“intervento generale ed autonomo dei pubblici poteri” (si noti la non casuale aggettivazione, da noi corsivata) trova “la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi”, con l’effetto di facilitare “le attività di culto, che rappresentano un’estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa” (così la sent. 27 aprile 1993 n. 195, in *Dir. eccl.*, 1993, II, p. 189, ripresa anche nella successiva sent. 16 luglio 2002 n. 346, in *Foro it.*, 2002, I, p. 2935).

¹² V. *infra*, § 4. Sui confini della nozione parenteticamente citata nel testo e la relativa disciplina v. RAFFAELE BOTTA, *Beni culturali di interesse religioso*, in *Il diritto, Enc. giur. de Il sole 24 ore*, 2, Milano, 2007, p. 493; ANTONIO FUCILLO, *La circolazione dei beni culturali di interesse religioso*, in *Dir. eccl.*, 1993, I, p. 603; FRANCESCO FINOCCHIARO, *I beni culturali d’interesse religioso tra formalismo giuridico e sistema delle fonti*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, p. 434.

storico e artistico della Nazione e della sua storia, anche civile”¹³.

Da tali premesse ricaviamo che la disciplina dei beni in questione può certamente provenire da una fonte solo statutale; né scalfisce questa conclusione la circostanza che, per ragioni di opportunità e di corretta gestione dei rapporti, che involgono rilevanti valori costituzionali, il nostro ordinamento abbia decisamente intrapreso una strada di sicuro *favor* verso la Santa Sede¹⁴.

3. *Segue. Il FEC come organismo “negoziato”*

Parte della dottrina ecclesiasticistica ha avanzato perplessità in merito alla singolare genesi del Fondo che, pur costituendo un apparato propriamente statale (e non un ente ecclesiastico)¹⁵, rappresenta l’approdo di una trattativa intercorsa tra Stato e Chiesa. Una parte della letteratura specialistica ha ritenuto non del tutto appropriato, in particolare, che la nascita di una persona giuridica statale possa derivare dalla “negoziiazione” tra Chiesa cattolica e Stato¹⁶.

A sommo avviso di chi scrive il problema non dovrebbe essere drammatizzato: il fatto che l’istituzione del Fondo Edifici di Culto, a differenza degli enti che l’hanno preceduto e dei quali è successore¹⁷, sia stata prevista in un testo concordato ‘a monte’ della legge nazionale non può perciò solo far pensare che manchi l’autonomo apporto della volontà statale o che essa sia stata prevaricata, dovendo piuttosto ritenersi che, nel concepimento del nuovo organismo, la volontà dello Stato si sia incontrata con quella della Chiesa prima di essere trasfusa nel testo normativo.

Per questa ragione sembra non condivisibile l’opinione che rinviene in

¹³ GIOVANNI BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 307.

¹⁴ Come si vedrà *infra*, § 9. Come ha del resto evidenziato la migliore dottrina ecclesiasticistica, il criterio funzionale, che pervade la disciplina dei beni culturali immobili di interesse religioso (tra i quali possiamo certamente collocare anche i beni FEC), deve indurre a valorizzare la destinazione *culturale* dei beni stessi, a prescindere dalla particolare qualificazione del soggetto proprietario (cfr. ANTONIO FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, p. 1). A ciò consegue che il regime dei beni destinati al culto, intercettando tra l’altro un valore cardinale quale la libertà religiosa (art. 19 Cost.), non può non improntarsi alla concertazione tra area statale ed area confessionale (*ibid.*, p. 16).

¹⁵ Sul punto GIUSEPPE DALLA TORRE, *Fondo Edifici di culto*, cit., p. 2; ma anche SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino Bologna, 1992, p. 229, che qualifica il FEC come “Ente religioso atipico”.

¹⁶ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 837.

¹⁷ La notazione è di FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti sulla natura giuridica e sul patrimonio del Fondo Edifici di Culto*, in *Dir. eccl.*, 1997, I, p. 297.

un accordo volto a dare vita ad un apparato statale un fattore *ex se* probante della mancanza di un “proprio autonomo atto di volontà” da parte dello Stato-legislatore¹⁸.

D’altro canto, su un piano formale, l’istituzione del nuovo Ente con legge (promanante dalla sicura autorità statale) priva di ogni giuridica rilevanza la trattativa che l’ha preceduta¹⁹. Non v’è infatti dubbio che nel momento in cui interviene la legge, ossia la fonte ordinamentale deputata ad assegnare la cura di un determinato fine pubblico ad un apparato della pubblica amministrazione, ebbene in quel momento la sovranità dello Stato (segnatamente, delle Camere legislative) è pienamente esercitata e non può dirsi in alcun modo intaccata²⁰. Prova ne sia che gli stessi studiosi i quali pure nutrono perplessità sulla procedura seguita all’epoca dell’accordo non possono non riconoscere che il Parlamento, in sede di ratifica dello stesso, manteneva integra la facoltà di respingere l’articolato²¹; e ciò sembra costituire una nitida dimostrazione dell’assenza di qualsivoglia condizionamento esterno sul Legislatore, non seriamente ipotizzabile quanto meno sul piano giuridico-istituzionale.

Coerentemente con tale impostazione, riteniamo che del pari l’autorità statale potrebbe un domani manifestarsi in senso inverso senza che occorra necessariamente, per abrogare o modificare le disposizioni sul FEC, perseguire un’intesa con la Santa Sede²². Sul punto occorre precisare: appare del tutto verosimile, stante anche il principio collaborativo tra Stato e Chiesa fissato nell’Accordo di Villa Madama del 1984²³, che lo Stato, nella situazione adombrata, tenderebbe a ricercare un’intesa di tal genere, con intensità tanto maggiore quanto più incisive fossero le novellazioni da introdurre; appare, tuttavia, altrettanto scontato che il Legislatore non potrebbe considerarsi inibito nelle proprie prerogative (che sono diretta espressione dei poteri

¹⁸ Così GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., 837. Sul punto cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Il Fondo Edifici di Culto secondo la legge del 20 maggio 1985 n. 222. Un organo dello Stato finalizzato alla gestione di un ingente patrimonio artistico*, in AA.VV. *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 23, nonché MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 242.

¹⁹ Cfr. l’art. 4 della legge 20 marzo 1975 n. 70 (“Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente”), che fissa il principio secondo il quale “nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge”.

²⁰ Come invece ritiene GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 838, secondo il quale “l’aver concordato tale materia ha comportato in pratica una limitazione della sovranità dello Stato nel proprio ordine”.

²¹ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 95.

²² È invece questo l’avviso di FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti*, cit., p. 298, per il quale lo Stato potrà normare solo *praeter legem* e non *contra legem*.

²³ V. *infra*, § 6.

sovrani statali) dalla circostanza che detta intesa non possa, in ipotesi, essere raggiunta.

I rilievi svolti spiegano le perplessità che ci permettiamo di avanzare circa la pure ventilata violazione, per via della divisata origine del FEC, del principio di non identificazione tra Stato (*rectius*, amministrazione statale) e Chiesa, espressione di una delle molteplici forze sociali presenti sul territorio nazionale²⁴. Invero, avendo il FEC ereditato nel proprio patrimonio i soli beni appartenenti alla Chiesa cattolica, l'aver cercato e raggiunto forme di intesa con la (sola) Santa Sede nell'allestimento di uno strumento organizzativo atto a preservare e valorizzare quel patrimonio appare frutto di una linea di condotta del tutto ragionevole.

Ciò chiarito sul piano legislativo, va ancora osservato che la sovrapposizione tra le autorità dei due Stati non sembra riscontrabile neppure nella fase di adozione delle decisioni amministrative interessanti i settori di competenza del FEC; queste infatti, non devono essere "concordate" tra i due ordinamenti sovrani, ma trovano scaturigine da una volontà totalmente statale. Può allora dirsi – ma torneremo sul punto – che anche sotto questo profilo ogni incertezza debba essere fugata²⁵.

4. *Segue. Il FEC come organo e come persona giuridica*

A mente dell'art. 57, co. 1, della legge n. 222/85 "L'amministrazione del Fondo edifici di culto è affidata al Ministero dell'Interno, che la esercita a mezzo della Direzione generale degli affari dei culti e, nell'ambito provinciale, a mezzo dei prefetti".

Ma in realtà l'attuale assetto organizzativo del FEC non è più perfettamente aderente alla *littera legis*, stanti le previsioni introdotte dal già nominato d.P.R. n. 398 del 7 settembre 2001: tale Regolamento, all'art. 1, lett. c), ha istituito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (che prende il posto della Direzione Generale degli affari dei culti) e, nel successivo art. 5, ha delineato i compiti di detto Dipartimento (assegnandogli, con il co. 1, "funzioni e compiti spettanti al Ministero nella tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti: l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza e le confessioni religiose") contestualmente istituendo, al suo interno, la Direzione centrale per l'ammi-

²⁴ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 838.

²⁵ Né a contraria conclusione può condurre la constatazione della presenza, nel consiglio di amministrazione del FEC, di tre componenti di designazione ecclesiale (sul punto v. *infra*, § 6).

nistrazione del Fondo edifici di culto (cfr. il co. 2 dell'art. 5)²⁶.

Rimane nondimeno ferma la personalità giuridica del FEC, a questo riconosciuta dall'art. 56 della legge 222/85.

Pur in difetto di espressa previsione normativa non è mai stato posto in discussione che la predetta personalità giuridica sia da considerare come personalità di diritto pubblico, atteso che – come testé evidenziato – il FEC presenta connessioni strettissime, sul terreno organizzativo, con l'amministrazione centrale dello Stato. Tuttavia, sono stati avanzati dubbi in merito alla precisa collocazione giuridica da assegnare al Fondo, sostenendosi da alcuni che si tratterebbe di un organo dello Stato con personalità giuridica²⁷, ossia di un ente-organo²⁸, e da altri che saremmo semplicemente di fronte ad un ente pubblico *tout court*²⁹, e segnatamente ad un ente pubblico strumentale³⁰.

Per quanto possa risultare doveroso, sul piano teorico, prendere posizione sulla questione, che ovviamente nei suoi termini generali è ben nota alla dottrina amministrativistica stante anche la riconosciuta, crescente complessità delle organizzazioni amministrative³¹, con riferimento al FEC sembra opportuno riportarla alla sua esatta dimensione, tenendo conto delle effettive differenze pratiche che l'adesione all'una o all'altra tesi comporta. Ebbene tali differenze, ad un vaglio appena più approfondito, si presentano decisamente esigue.

In primo luogo, la nostra attenzione deve concentrarsi sull'aspetto più importante dell'attività del FEC, vale a dire la disciplina da imprimere ai beni ricompresi nel suo patrimonio; tale disciplina, invero, non sembra seriamente condizionata dalla pregiudiziale qualificatoria di cui sopra³². Va infatti notato,

²⁶ Prima del d.P.R. 398/01 l'assetto organizzativo del FEC era disciplinato dal d.P.C.M. 5 settembre 1985, su cui v. FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, in ISABELLA BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 140.

²⁷ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti*, cit., p. 302. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. III, 7 marzo 1989 n. 265, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1990, I, p. 161. Sembra così orientata, sia pure con qualche ambiguità, Corte conti, Sez. centr. contr. Stato, 14 gennaio 2002 n. 2/P, in *Riv. Corte conti*, 2002, fasc. 1, p. 2. Secondo la Corte dei Conti il FEC, in quanto persona giuridica, è una fondazione per la gestione del patrimonio degli enti ecclesiastici soppressi affidata in esclusiva al Ministero dell'Interno per il tramite delle Prefetture; essendo l'attività gestionale del Fondo riservata ad un organo dello Stato, i provvedimenti di disposizione del patrimonio del FEC rimangono assoggettati al controllo preventivo di legittimità della stessa Corte ai sensi dell'art. 3, co. 1, legge n. 20/1994.

²⁸ Così anche la relazione ministeriale del 30 maggio 1995, in *Gazz. ambiente*, 1996, 6, p. 228. Cfr. altresì FRANCESCO FINOCCHIARO, *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 25.

²⁹ GIUSEPPE VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Cedam, Padova, 1990, p. 235.

³⁰ Così MARIO TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 242; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti*, cit., p. 301; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Fondo Edifici di culto*, cit., p. 2.

³¹ DOMENICO SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 227.

³² Sembra aver colto questo aspetto Cons. Stato, Sez. I, 10 dicembre 2003 n. 4399/03, in *Cons.*

in consonanza con la più avveduta dottrina, che la preminenza va attribuita al profilo oggettivo-funzionale dei beni pubblici (che è predominante rispetto a quello soggettivo-statico, ossia dell'appartenenza), apparendo centrale ed assorbente la destinazione di volta in volta impressa al singolo bene o categoria di beni dalle normative speciali³³.

Questa notazione, se applicata ai beni del FEC, conduce a fissare alcuni punti fermi.

Iniziando dai beni immobili, e segnatamente dagli edifici di culto, che rappresentano la componente di gran lunga più importante del patrimonio del FEC, va da sé che la qualificazione di questo alla stregua di ente pubblico strumentale dovrebbe indurre ad annoverare tali edifici, in ogni caso, tra i beni patrimoniali indisponibili³⁴; mentre al contrario la qualificazione del FEC alla stregua di organo dello Stato spingerebbe a ritenere che, ogniqualevolta presentino un interesse storico o artistico, quei medesimi beni, per quanto costituiti testualmente in "patrimonio unico" (art. 55, co. 1 legge 222/85), dovrebbero in realtà confluire nel "demanio pubblico statale" ai sensi dell'art. 822, co. 2, c.c.³⁵. Ed infatti tali beni, proprio perché appartenenti allo Stato (e benché raccolti in un Fondo *ad hoc*), dovrebbero etichettarsi alla stregua di "demanio culturale" ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004³⁶; ciò ovviamente, si sottolinea, a condizione che abbia esito positivo la verifica di cui all'art. 12 del medesimo D.Lgs., meglio noto come Codice dei beni culturali e del paesaggio³⁷, volta a verificare la sussistenza di un in-

Stato, 2004, I, p. 179. Si evidenzia in tale parere che gli immobili e più in generale i beni rientranti nella proprietà del FEC sono distinti dalla generalità dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato ed affidati ad una apposita e separata gestione con finalità peculiari e ben individuate, iscritte nel quadro dei rapporti tra lo Stato italiano e la Santa Sede.

³³ ARISTIDE POLICE, *I beni di proprietà pubblica*, in FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 651.

³⁴ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 849.

³⁵ Secondo tale previsione "Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato (...) gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico".

³⁶ A mente del quale "I beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali che rientrano nelle tipologie indicate all'articolo 822 del codice civile costituiscono il demanio culturale". La connotazione dei beni del FEC in termini di 'demanialità' sembra contraddetta da Cons. Stato, Sez. I, 10 dicembre 2003 n. 4399/03, cit. In tale parere il Consiglio ha disatteso la tesi della Regione Sicilia la quale, in virtù di alcune disposizioni del proprio statuto e delle relative norme di attuazione, ove si prevedeva che i beni demaniali e patrimoniali dello Stato presenti sul territorio della Regione passassero a questa, aveva sostenuto che i beni del FEC esistenti sul proprio territorio potessero transitare al demanio regionale.

³⁷ Al riguardo occorre chiarire che i beni rientranti nel patrimonio del FEC non sono perciò solo

teresse “culturale” immanente nel bene anche (ma non necessariamente) in conseguenza della sua inerenza al fenomeno religioso³⁸.

Sennonché, tali conclusioni si rivelano del tutto evanescenti alla prova delle specifiche normative che interessano l’ambito tematico considerato.

La prescrizione della prima parte dell’art. 823 c.c., tesa a vietare, in modo apparentemente perentorio, l’alienabilità del demanio pubblico, non è mai stata ritenuta veramente *tranchant* di ogni perplessità relativamente ai beni del FEC. Senza voler arrivare a dire che tale norma sia stata del tutto ignorata, può però serenamente riconoscersi che, in questo campo, gli studiosi hanno preferito (ed hanno dovuto) cimentarsi con le disposizioni (concordatarie e nazionali) concernenti precipuamente la cessione in proprietà degli edifici di culto agli enti ecclesiastici³⁹.

Inoltre, si avrà modo di vedere che esistono precise norme intese a regolare l’adozione di provvedimenti concessori (in realtà aventi forma convenzionale) e la stipula di contratti di locazione riferiti a tali beni. Ed è evidente che tale disciplina opererà immancabilmente sia escludendo il regime della demanialità (e quindi considerando il FEC alla stregua di ente pubblico strumentale e non territoriale), sia ammettendolo (sostenendo cioè che il FEC sia organo statale); peraltro è lo stesso art. 823 c.c. a prevedere che i beni demaniali possano formare oggetto di diritti a favore di terzi nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano⁴⁰.

La riconduzione dell’edificio di culto alla nozione di bene demaniale cul-

“beni culturali”. Secondo la formulazione dell’art. 10, co. 1 (che invero risulta integrato dal co. 4), del D.Lgs. n. 42/2004, il bene (mobile o immobile) è “culturale”, anche se appartenente ad un ente pubblico non territoriale (quale è il FEC, per chi lo ritiene ente distinto dall’Amministrazione centrale dello Stato), purché presenti “interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico” (cfr. anche art. 2, co. 2). Tuttavia, se trattasi di beni ultracinquantennali, quali quelli del FEC, si impone la verifica della sussistenza dell’interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (art. 12 D.Lgs. 42/2004). Di fatto, peraltro, la normativa attinente alla tutela dei beni culturali (Parte II, Titolo I, del D.Lgs. 42/2004) trova applicazione, pur con i distinguo che vedremo *infra*, nt. 41, anche in attesa dell’esito della verifica, stante la previsione dell’art. 12, co. 1, ult. parte del D.Lgs. 42/2004 (c.d. regime cautelare). Rimangono quindi escluse dall’applicazione provvisoria le sole disposizioni sulla fruizione e valorizzazione dei beni culturali (Parte II, Titolo II del D.Lgs. in parola).

³⁸ Si noti che tutte le tipologie di beni individuate dal D.Lgs. 42/2004 possono rivestire una valenza culturale a motivo della loro inerenza ad interessi religiosi (ENRICO VITALI, ANTONIO G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 114). Ciò accade, infatti, quando tali beni assurgono a “testimonianza materiale avente valore di civiltà”, secondo la nota presa di posizione della Commissione Franceschini del 1964 (CIT. DA GIOVANNI BARBERINI, *Lezioni*, cit., p. 306).

³⁹ V. *infra*, § 9.

⁴⁰ Peraltro la disciplina appare coerente con la normativa in tema di beni culturali, che ne consente la concessione in uso purché ciò avvenga “per finalità compatibili con la loro destinazione culturale, a singoli richiedenti” (art. 106 D.Lgs. 42/2004).

turale non appare decisiva neppure sotto il profilo della tutela dello stesso a fronte della lesione dei diritti del proprietario o del possessore. Anzitutto, perché l'esperienza dei mezzi ordinari a difesa della proprietà (art. 948 ss. c.c.) e del possesso (artt. 1168 ss. c.c.), pur richiamati dall'art. 823, co. 2, c.c., sarebbero comunque attivabili dal FEC indipendentemente da tale qualificazione. In secondo luogo, perché la tutela "in via amministrativa" del bene (essa pure menzionata nell'art. 823, co. 2, sopracitato) si ricollega alla connotazione "culturale" del bene indipendentemente dalla natura territoriale dell'ente pubblico che ne è proprietario, e quindi a prescindere dalla "demanialità" del bene stesso⁴¹; il che conferma la marginalità, anche su questo terreno, della diatriba attorno alla natura giuridica del FEC.

Ad approdi non dissimili si deve pervenire relativamente ai beni immobili del FEC non definibili come "edifici di culto". Vedremo più innanzi, infatti, che esistono specifiche normative tese a conformare il loro regime funzionale nelle sue diverse sfaccettature⁴², prescindendo dalla classificazione del bene.

Per quanto poi attiene ai beni mobili del FEC, essi entrano nell'orbita di attenzione del giurista nei soli casi in cui, all'esito della verifica di cui all'art. 12 del Codice dei beni culturali, acquistino un "interesse culturale" ai sensi del precedente art. 10, co. 1. Ma se ciò accade, ancora una volta le disposizioni del D.Lgs. 42/2004 si applicheranno, ovviamente entro certi

⁴¹ Cfr. art. 3 D.Lgs. 42/2004, letto in comb. disp. con il successivo art. 10. Si noti che ai sensi dell'art. 4, co. 2, il Ministero per i beni e le attività culturali "esercita le funzioni di tutela sui beni culturali di appartenenza statale anche se in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero". Pertanto, mentre le funzioni di gestione ed amministrazione del patrimonio (tra le quali riterremo di poter comprendere le autorizzazioni per esposizioni e mostre, nonché l'attività di manutenzione) spettano al FEC (nel cui consiglio di amministrazione, oltretutto, siede un rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali), le funzioni di tutela in senso stretto sembrerebbero essere sottratte al Fondo. Pensiamo a tal riguardo, oltre alla verifica dell'interesse culturale (art. 12 del Codice dei Beni Culturali), alla catalogazione (art. 17), alla vigilanza (art. 18), alle ispezioni (art. 19), alle misure di protezione anche di natura edilizia (artt. 20 ss. da coordinarsi con l'art. 58, co. 2, della legge 222/85), alle prescrizioni circa la tutela indiretta (art. 45 ss.). Deve poi ricordarsi l'art. 58, co. 2, della legge 222/1985, che fa "salve le competenze del Ministero per i beni culturali e ambientali" (oggi Ministero per i beni e le attività culturali) in ordine alla progettazione ed esecuzione delle opere edilizie da eseguire sui beni del FEC (attività, queste, che per ragioni di garanzia sono demandate *ex lege* al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Nella prassi le attività di restauro, conservazione e valorizzazione dei beni del FEC sono concordate tra questo ed il Ministero per i beni e le attività culturali, al quale si richiede di redigere (attraverso le Soprintendenze ed in collaborazione con i Provveditorati alle opere pubbliche) appositi progetti in funzione dei diversi interventi necessari. È peraltro invalsa la consuetudine di elaborare programmi annuali di intervento, anche all'ovvio fine di garantire la certezza della spesa e di stabilire le priorità sulla base delle segnalazioni provenienti dai Prefetti (cfr. MICHELE DE FEIS, *Esperienze del passato e proposte per il futuro*, in AA.Vv., *Il Fondo edifici di culto*, cit., p. 37).

⁴² V. *infra*, §§ 8 e 9.

limiti⁴³, indipendentemente dalla qualificazione del FEC come organo statale o come ente separato dall'Amministrazione centrale⁴⁴.

A questo punto v'è da chiedersi se residuino ancora ambiti in cui il problema della natura giuridica del FEC possa conservare una sua rilevanza teorica e pratica. In disparte ogni questione inerente al versante tributario, del quale non intendiamo qui occuparci⁴⁵, l'ambito di maggiore interesse pare essere quello dell'imputazione di atti ed effetti, trattandosi di un problema a sua volta correlato ai riflessi sulla legittimazione processuale attiva e passiva.

Muovendo dal postulato che il FEC non realizza alcuna imputazione in capo al Ministero dell'Interno⁴⁶, si potrebbe pervenire a qualificarlo come ente pubblico strumentale. Si potrebbe infatti argomentare che laddove il FEC fosse un organo dello Stato, esso imputerebbe in ogni caso allo Stato stesso le fattispecie giuridiche (atti ed effetti) derivanti dalle proprie condotte, sicché la legittimazione processuale spetterebbe indefettibilmente al Ministero dell'Interno. Viceversa, considerando il FEC un autonomo ente pubblico (ancorché strumentale), esso imputerebbe sempre a se stesso le fattispecie attraverso i propri organi (Prefetto, Direttore Centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto); e ciò spiegherebbe la legittimazione in giudizio riconosciuta allo stesso FEC⁴⁷.

Ma in realtà l'alternativa sopraccennata, se enunciata nei termini rigidi che precedono, sembra mal posta, poiché non considera un dato essenziale: ossia che il FEC è normativamente dotato di personalità giuridica propria distinta da quella statale.

Autorevole dottrina ha da tempo posto in risalto che allorquando un organo dello Stato è munito di personalità giuridica "l'organo-ente imputa a sé le fattispecie, onde regolamenti, provvedimenti, negozi, sono atti suoi e non dello Stato; al quale vengono imputati risultati (cosiddetta doppia imputazione); resta salvo il fatto che l'organo-ente in quanto organo è in rapporti organizzativi con un organo del governo, che ha poteri di direzione e controllo"⁴⁸.

⁴³ V. la precedente nt. 41, nonché *infra*, § 10.

⁴⁴ V. *infra*, § 10.

⁴⁵ Il Cons. Stato, Sez. III, nel cit. parere n. 265/89, ha ritenuto che, essendo il FEC un organo statale, esso dovesse sottrarsi all'applicazione dell'Irpeg.

⁴⁶ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 842.

⁴⁷ In questo senso FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti*, cit., p. 304, per il quale il FEC può essere parte anche nei giudizi contro altre pubbliche amministrazioni statali.

⁴⁸ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Organi (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, pp. 51-52, ove si sottolinea la piena compatibilità del descritto fenomeno con il fatto che l'organo-ente possa

Se così è, non sorprende che l'imputazione all'apparato organizzativo di governo dei soli risultati consenta di ravvisare in capo all'organo-ente una legittimazione processuale autonoma; questo tratto strutturale, da inquadrare nella categoria nota come legittimazione "propria" o "separata", costituisce un elemento non nuovo, né deviante, dell'organizzazione del governo⁴⁹.

Ovviamente potrebbe non condividersi la ricostruzione fondata sulla scissione tra imputazione di fattispecie ed imputazione di risultati; ma anche negando tale approccio, la legittimazione processuale attiva e passiva dell'organo-FEC (escludente quella del Ministero) non dovrebbe comunque generare perplessità; ciò in quanto, una volta verificatasi la prima imputazione (dall'organo del FEC al FEC) ben si potrebbe giustificare l'esclusione della seconda imputazione (dal FEC al Ministero), ovvero una sua attenuazione. In altre parole, come la già citata dottrina ha da tempo evidenziato⁵⁰, il problema deve risolversi sulla base del diritto positivo, o meglio di una corretta metodologia ermeneutica: il legislatore potrebbe aver verosimilmente inteso dotare l'organo-FEC di personalità giuridica proprio allo scopo di consentirgli una effettiva sfera di autonomia nella creazione, modificazione ed estinzione di rapporti giuridici sostanziali e processuali⁵¹; e tale constatazione non stravolgerebbe la configurazione giuridica dell'organo, ma semplicemente aggiungerebbe una connotazione specifica al modello di riferimento.

Se si aderisce alle riflessioni che precedono, non potrà accogliersi la tesi che assegna al FEC la qualifica di ente pubblico strumentale facendo leva sul semplice fatto che la sua azione non sarebbe in alcun modo da imputarsi all'ente ausiliato (Ministero).

Del resto (e ragioniamo sempre in termini di diritto positivo), il conferimento della rappresentanza giuridica al Ministro (art. 57, co. 2 legge 222/85),

intrattenere rapporti organizzativi con un organo del governo, incaricato di esercitare sul primo poteri di direzione e controllo. Sulla rilevanza giuridica dell'imputazione di risultati v. ID., *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 127, ove si puntualizza che dal modo in cui è svolta l'attività "possono derivare fatti giuridici che costituiscono presupposti di misure giuridiche definite".

⁴⁹ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Organi*, cit., pp. 59-60.

⁵⁰ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 251, il quale osserva che la doppia imputazione potrebbe anche essere riservata ad alcune sole fattispecie, così come l'imputazione potrebbe essere di soli effetti (con esclusione degli atti). Inoltre, il fatto stesso che i beni del FEC costituiscano patrimonio separato da quello statale non rappresenta un elemento anomalo, ma anzi una caratteristica frequente degli organi con personalità giuridica (*ibidem*).

⁵¹ Autonomia energicamente bilanciata, data l'importanza dei beni facenti parte del patrimonio del FEC e la conseguente rilevanza degli interessi da questo curati, da una sorta di diluizione organizzativa della struttura del Fondo negli apparati del Ministero dell'Interno, oltretutto – come più volte ribadito nel testo – dal conferimento della rappresentanza giuridica del FEC al vertice politico dello stesso Dicastero.

che ha anche il potere di nominare i consiglieri di amministrazione, l'incaricamento del FEC presso un'apposita Direzione Centrale ministeriale (la Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto: art. 5, co. 2, lett. e) d.P.R. 398/2001), nonché la circostanza pacifica che il FEC non ha personale proprio⁵², sembrano poter costituire indici di una compenetrazione intensissima tra FEC e Ministero, non assimilabile alla relazione intercorrente tra ente strumentale ed ente ausiliato.

A tal proposito va ulteriormente osservato che un ente strumentale tende generalmente a replicare alcuni elementi tipici, principalmente tre: l'esistenza di un organo di vertice (presidente o consiglio di amministrazione) con reali poteri decisionali (che invece, quanto al FEC, sono distribuiti tra il Ministro, il Direttore centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto e, in minor misura, i Prefetti); l'attribuzione al presidente (e non al Ministro) della legale rappresentanza dell'ente; l'assegnazione del controllo di gestione ad un collegio di revisori (che nel FEC manca)⁵³.

In ogni caso, al di là dell'opinabile individuazione di elementi assurgenti a sicuri "indici" di una relazione di strumentalità, resta il dato di fondo che quest'ultima si connota per postulare un rapporto di distinzione tra enti; il quale a sua volta si sostanzia nell'adozione di moduli comunicativi, di conformazione operativa, di controllo e di sanzione ben precisi, quali l'adozione di direttive, l'approvazione preventiva degli atti più importanti dell'ente strumentale o l'annullamento di essi, l'esercizio del potere ispettivo nei riguardi dell'ente e del potere autorizzatorio riferito ad alcuni suoi atti, lo scioglimento dei relativi organi, ecc.⁵⁴.

È significativo rilevare come non sussista una sola norma che contempli siffatti meccanismi nei riguardi del FEC, quasi come se FEC e Ministero fossero, anche funzionalmente, una cosa sola. L'impianto normativo lascia cioè supporre che l'attività del FEC involga *ex se* la responsabilità di indirizzo politico del Ministro, secondo lo schema dell'imputazione di risultati, senza che occorra l'adozione di atti *ad hoc*, precedenti (ad es. direttive) o successivi (ad es. approvazioni) rispetto agli atti dell'organismo in parola; atti che soli potrebbero attestare l'effettivo svolgimento di un'attività di direttiva, di controllo, di sanzione ecc.

⁵² Esso si avvale del personale ministeriale: cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 3.

⁵³ Su questi aspetti VINCENZO CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 116.

⁵⁴ VINCENZO CERULLI IRELLI, *Lineamenti*, cit., p. 115; VITTORIO OTTAVIANO, *Ente pubblico*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 966 ss.

Ma anche ad ipotizzare che il Ministro possa rivolgere al FEC delle direttive in senso tecnico (ossia atti di indirizzo vincolanti in ordine allo scopo da perseguire) appare difficilmente concepibile un potere ministeriale di scioglimento del consiglio di amministrazione del FEC per il caso di loro mancata osservanza; e ciò non tanto per la particolare composizione del consiglio, che come noto chiama in causa anche un'attività di designazione della C.E.I.⁵⁵, quanto piuttosto perché è lo stesso Ministro, quale legale rappresentante, a dettare la "politica" del FEC. In questa veste egli, come si dirà più oltre, potrà disattendere l'avviso consiliare e provvedere in senso difforme, mentre desterebbe perplessità (quantomeno in termini di eccesso di potere, sotto il profilo della ragionevolezza e della logica consequenzialità attizia) una sua condotta improntata dapprima al recepimento di un parere consiliare contrastante con la propria direttiva, e successivamente allo scioglimento dell'organo collegiale per la stessa ragione.

Su un piano astratto, un elemento indiziario a favore della tesi della strumentalità del FEC potrebbe essere ravvisato nell'art. 56 della legge n. 222/85, secondo cui il FEC "è amministrato in base alle norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato con i privilegi, le esenzioni e le agevolazioni fiscali ad esse riconosciuti"; tuttavia tale norma, se certamente riconosce al FEC un'autonomia patrimoniale coerentemente estrinsecantesi nella formazione di un bilancio proprio e distinto da quello del Ministero dell'Interno, di cui costituisce un allegato, non introduce alcun elemento incompatibile con la natura di organo del FEC⁵⁶.

Basti considerare che non compete al Ministro approvare il bilancio del FEC (come invece di regola avviene per gli enti in posizione di dipendenza dallo Stato)⁵⁷, essendo tale adempimento riservato alla competenza parlamentare (cfr. l'art. 59 della legge, in virtù del quale "Il bilancio preventivo e quello consuntivo del Fondo edifici di culto sono sottoposti all'approvazione del Parlamento in allegato, rispettivamente, allo stato di previsione e al consuntivo del Ministero dell'Interno")⁵⁸.

⁵⁵ V. *infra*, § 6.

⁵⁶ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 251.

⁵⁷ VITTORIO OTTAVIANO, *Ente pubblico*, cit., p. 967, il quale ritiene che l'approvazione del bilancio consuntivo costituisca tipica manifestazione del potere di sorveglianza.

⁵⁸ Anche se, prima dell'approvazione parlamentare, non possono disconoscersi alcune prerogative del Ministro in quanto titolare della funzione di indirizzo politico-amministrativo. Al riguardo si deve rilevare che esiste una approvazione "interna" (ossia prodromica a quella "esterna" parlamentare) del bilancio preventivo che, analogamente all'approvazione delle "proposte di variazione in corso di esercizio", spetta al consiglio di amministrazione del FEC giusta l'art. 27 del d.P.R. n. 33/1987 (cit. *supra*, § 1). Tale approvazione sembra però da inquadrare anch'essa in una competenza di tipo

Inoltre, se non può dubitarsi che il Ministro sia dotato del potere di annullare gli atti illegittimi del FEC (caratteristica, anche questa, tipica della relazione organizzativa tra Stato ed enti posti alle sue dipendenze)⁵⁹, appare evidente che tale potere si atteggia nella sostanza o come un *autoannullamento*, considerando che – come detto – lo stesso Ministro ha la giuridica rappresentanza dell’organismo in parola e ne costituisce il riferimento apicale per quanto attiene all’elaborazione dell’indirizzo politico-amministrativo; ovvero come un *annullamento gerarchico*, laddove il vizio venga ad inficiare un atto del Direttore centrale per l’amministrazione del Fondo edifici di culto o del Prefetto in sede provinciale; sicché pare giustificato il richiamo allo schema tipico della rapporto tra organi (di uno stesso ente) piuttosto che a quello del rapporto tra enti distinti.

5. *Segue. Il consiglio di amministrazione*

L’art. 57, co. 3, della legge 222/85 prevede testualmente che il Ministro dell’Interno sia “coadiuvato” da un consiglio di amministrazione, nominato su sua proposta dal Presidente della Repubblica.

In ordine al potere di nomina, tuttavia, deve oggi farsi riferimento all’art. 2 della legge 12 gennaio 1991 n. 13 (“Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica”), che devolve al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro, “a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente”, la competenza ad adottare – nella forma del decreto – gli atti amministrativi “diversi da quelli previsti dall’articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica”.

Non è dunque controvertibile, allo stato, che la nomina dei consiglieri di amministrazione del FEC sia da ricondurre alla sfera di competenze del Ministro dell’Interno, il quale ha perso la veste di autorità proponente per assumere quella di autorità decidente.

Ai sensi del menzionato art. 57, co. 3, il consiglio è composto da un Presi-

consultivo, spettando al Ministro l’ultima parola proprio in quanto responsabile politico dell’attività tutta del FEC. Peraltro, benché la lett. a) dell’articolo 27 cit. non faccia menzione del bilancio (o conto) consuntivo, questa sembra essere una mera dimenticanza. Difatti la competenza del Consiglio all’approvazione anche del conto consuntivo, oltre che da palesi ragioni logiche, può ricollegarsi alla norma di chiusura dettata dall’art. 27, lett. f) del regolamento, che abilita il Ministro a sottoporre al Consiglio “ogni altra questione sulla quale il Ministro dell’interno ritenga opportuno sentire il consiglio stesso”.

⁵⁹ VITTORIO OTTAVIANO, *Ente pubblico*, cit., p. 967.

dente, designato dal Ministro dell'Interno, dal Direttore generale degli affari dei culti (oggi dal Direttore centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto), da altri due componenti designati dal Ministro dell'Interno, da un componente designato dal Ministro dei lavori pubblici (oggi Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), da un componente designato dal Ministro per i beni e le attività culturali e da tre componenti designati dalla Conferenza Episcopale Italiana⁶⁰.

Poiché il co. 4 dell'art. 57 demanda ad un apposito regolamento la determinazione delle attribuzioni consiliari⁶¹, è evidente che il Legislatore non ha inteso occuparsi direttamente di delineare le funzioni del consiglio; l'impiego del termine "coadiuvato" fa però pensare ad un ruolo sostanzialmente consultivo di tale organo collegiale⁶².

In questo senso è peraltro orientata la prassi del FEC⁶³, confermata anche da parte della dottrina⁶⁴ e da alcuni dati testuali rivenienti dal regolamento approvato con il d.P.R. n. 33/1987. Accanto all'art. 30, co. 2, del regolamento, il cui tenore pur inequivoco potrebbe risultare non decisivo in quanto riferito ad un'ipotesi peculiare⁶⁵, si può richiamare il precedente art. 27; le varie lettere di tale articolo, nel descrivere le funzioni del Consiglio, non alludono mai a sue competenze decisorie (ad esempio, in relazione al bilancio o alla programmazione degli interventi sui beni), ma tengono ferma la premessa iniziale secondo la quale le varie questioni sono al consiglio semplicemente "sottoposte". Del resto, la lett. *f*) dell'art. 27 introduce una norma di chiusura inerente a tutte le (non precisate) questioni sulle quali "il Ministro dell'interno ritenga opportuno sentire il consiglio stesso". L'espressione normativa "sentire" suggerisce la conclusione che anche in relazione alle lett. *a*) - *e*) il

⁶⁰ Parte della dottrina, evidenziando come il FEC esprima "un'attività tipica della competenza del Ministero dei beni culturali", sottolinea l'eccesso di rappresentanza del Ministero dell'Interno a fronte dell'unico componente del Ministero per i Beni e le Attività Culturali: così LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale*, cit., p. 308.

⁶¹ Le relative disposizioni sono state dettate dall'art. 27 del d.P.R. n. 33/1987 (su cui v. oltre nel testo). Il decreto in parola si occupa anche della durata in carica dei componenti del consiglio, che non possono essere confermati immediatamente più di una volta, dell'ipotesi di assenza o impedimento del presidente, delle funzioni di segretario (art. 26).

⁶² In tal senso LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale*, cit., p. 307.

⁶³ FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 143.

⁶⁴ LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale*, cit., p. 307.

⁶⁵ La norma cit. prevede che il Ministro, qualora chiamato ad autorizzare l'uso del bene culturale per fini diversi dalla sua attuale destinazione, debba sentire il consiglio di amministrazione onde verificare la sussistenza del presupposto autorizzatorio, consistente in "ragioni o circostanze di particolare rilevanza, nazionale od internazionale, sotto il profilo culturale od artistico".

consiglio non adotti atti aventi natura provvedimento, ma sia interpellato per rendere dei semplici – per quanto autorevoli – pareri.

Alla luce di queste considerazioni non sembra perciò potersi accedere, anche per l'incerto radicamento testuale, all'opinione che ascrive al consiglio di amministrazione competenze più estese di quella consultiva (ancorché non sovrapponibili a quelle tipiche di un consiglio di amministrazione)⁶⁶. Né sembra fondato il timore che il consiglio, proprio in quanto deputato ad esprimere meri avvisi, possa veder marginalizzato il suo ruolo ad un'attività di mera 'ratifica' dei *decisa* del Ministro⁶⁷; basti riflettere che per definizione l'attività consultiva deve essere espletata prima della determinazione volitiva, e non può mai seguirla.

La tendenza oramai consolidatasi in seno al FEC mostra di considerare l'illustrata funzione consultiva come obbligatoria ma non vincolante⁶⁸.

In realtà, si deve più precisamente ritenere che le competenze individuate dalle lettere da *a*) ad *e*) dell'art. 27 d.P.R. 33/1987, stante anche l'impiego normativo del verbo indicativo presente che solitamente indica doverosità ("Sono sottoposti ...") debbano essere ricondotte ad un'attività consultiva obbligatoria, mentre la formulazione letterale della già citata lett. *f*) sembra implicare un'acquisizione facoltativa dei pareri consiliari.

In ogni caso, come detto, si tratta di pareri non vincolanti, poiché secondo un condivisibile orientamento del Consiglio di Stato a contraria conclusione potrebbe addivenirsi solo in presenza di un obbligo di uniformazione del soggetto richiedente previsto dalla legge⁶⁹; legge la cui *ratio*, invero non evincibile né dalla normativa di rango primario del 1985 né dal regolamento 33/1987, consiste nella sostanziale attribuzione della competenza decisionale al soggetto consultato⁷⁰.

L'ora citato art. 27 pone un'ulteriore questione, non apparendo chiaro se il consiglio di amministrazione possa essere chiamato a rendere pareri su richiesta, oltre che del Ministro, anche dei Prefetti nell'ambito delle loro competenze.

La formulazione normativa è in effetti ambigua, in quanto l'*incipit* "impersonale" della disposizione (che non identifica il soggetto richiedente il parere) potrebbe far pensare ad una legittimazione autonoma del Prefetto,

⁶⁶ FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 144.

⁶⁷ FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., pp. 144-145.

⁶⁸ Cfr. FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 143.

⁶⁹ Cons. Stato, Sez. I, 12 gennaio 2005 n. 12054/04, in *Cons. Stato*, 2005, I, p. 122.

⁷⁰ Arg. ex Cons. Stato, Sez. I, 3 marzo 2004 n. 297/04, in *Cons. Stato*, 2004, I, p. 745.

confortata dal rilievo che il Ministro è esplicitamente individuato quale soggetto richiedente solo nella norma di chiusura di cui alla lett. *f*).

Tuttavia le competenze decisorie dei Prefetti, come descritte dall'art. 32, co. 1, del regolamento 33/1987, sono confinate all'adozione degli atti di ordinaria amministrazione dei beni del FEC situati nella Provincia (emanazione degli atti concessori, stipula delle locazioni) ed alla riscossione dei crediti, da riversare trimestralmente al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (in sostituzione della soppressa Direzione Generale degli affari dei culti)⁷¹. E poiché tali competenze non sembrano presentare punti di contatto con quelle demandate all'attenzione del consiglio dalle varie lettere dell'art. 27, parrebbe da escludere in radice la stessa possibilità, per il Prefetto, di avvalersi della consulenza consiliare⁷².

Nondimeno, ove siffatti punti di contatto dovessero affiorare (ad esempio qualora un atto di ordinaria amministrazione del bene dovesse manifestare una qualche interferenza con i "programmi di massima concernenti la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione del patrimonio" di cui alla lett. *b*) dell'art. 27), sarà sempre possibile accedere al parere consiliare per il tramite della Direzione Centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto, come nella prassi accade.

⁷¹ Da notare la portata parzialmente innovativa di questa disposizione rispetto all'art. 57, co. 1, della legge 222/85 ("L'amministrazione del Fondo edifici di culto è affidata al Ministero dell'interno, che la esercita (...), nell'ambito provinciale, a mezzo dei prefetti"); il regolamento sembra voler designare una sfera decisionale autonoma del Prefetto in ordine agli atti di ordinaria amministrazione (quali l'adozione delle concessioni e la stipula dei contratti di locazione), mentre la legge del 1985 intendeva probabilmente configurarlo quale semplice "strumento" di attuazione delle decisioni assunte a livello centrale. La norma regolamentare ha ovvi riflessi, oltre che sul piano organizzativo e funzionale, anche sul terreno processuale. Basti pensare alla competenza territoriale che, per l'impugnazione degli atti amministrativi prefettizi, si andrà a radicare (ex art. 2 legge n. 1034/1971) presso i TAR locali (anziché presso il TAR del Lazio), in virtù della legittimazione processuale in proprio del Prefetto. Muta anche il regime di notifica del ricorso giurisdizionale amministrativo, che dovrà avvenire presso la sede dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato (art. 11 r.d. n. 1611/1933). Ovviamente tali rilievi non valgono per gli atti di straordinaria amministrazione quali le vendite dei beni del FEC. Esse sono infatti decise dal Direttore Centrale, che delega il Prefetto semplicemente per la formalizzazione del rapporto contrattuale.

⁷² Ovviamente, come si evince dal testo, ci riferiamo alle competenze *decisorie* del Prefetto. Infatti non è dubbio che per quanto attiene alle competenze *istruttorie* questi, in quanto organo periferico ministeriale, dovrà esercitarle ogniqualvolta ne sarà richiesto (FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 96); né deve trascurarsi il rilevante ruolo di impulso che il Prefetto riveste in ambito provinciale per quanto riguarda le molteplici esigenze di restauro, consolidamento e miglioramento anche estetico dei manufatti del FEC. (cfr. MICHELE DE FEIS, *Esperienze*, cit., p. 37). In questi ultimi ambiti i punti di contatto delle attività prefettizie con i compiti del consiglio di amministrazione saranno innumerevoli; è però evidente che, spettando agli organi centrali la ponderazione comparativa degli interessi in gioco, saranno questi, e non il Prefetto, a decidere anche sull'opportunità di acquisire il parere consiliare in relazione alle singole questioni via via emergenti.

6. *Segue. I consiglieri designati dalla C.E.I.*

È fuori discussione che l'attività del FEC, che pure – comunque lo si voglia qualificare – si presenta a tutti gli effetti quale emanazione dello Stato-apparato, subisca in qualche modo l'influenza confessionale a causa della presenza nel consiglio di amministrazione di tre membri designati dalla Conferenza Episcopale Italiana; presenza contemplata, come già accennato, dall'art. 57, co. 3, della legge 222/85.

Acclarato che tale designazione non presenta profili di discriminazione rispetto alle altre confessioni religiose, dal momento che il FEC ha ereditato edifici adibiti al culto cattolico e solo di questi si occupa⁷³, la richiamata disposizione pone comunque diversi ordini di problemi.

Anzitutto occorre interrogarsi sul ruolo che i componenti designati dalla C.E.I. sono chiamati a ricoprire in seno al consiglio di amministrazione, apparendo incerto se essi debbano essere considerati quale voce ufficiale della C.E.I. ovvero quali esperti nelle materie di competenza del FEC⁷⁴. La differenza è di non poco momento sia da un punto di vista dogmatico-qualificatorio che da un punto di vista pratico-operativo.

In merito al primo profilo, a seconda dell'opzione prescelta la designazione della C.E.I. potrebbe atteggiarsi a “designazione rappresentativa di interessi” ovvero a “designazione tecnica”⁷⁵. Quanto al secondo profilo, la veste da riconoscere ai soggetti designati condiziona pesantemente la facoltà del Ministro investito della nomina di discostarsi dalle designazioni effettuate della C.E.I.⁷⁶.

⁷³ Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 93.

⁷⁴ FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, 142, li ritiene esperti “specialmente nelle questioni attinenti all'ambito proprio della Chiesa”. Ricorda l'A., *ibidem*, che talora, “per la soluzione di questioni di particolare rilievo”, si è fatto luogo alla nomina di gruppi di lavoro misti nominati con decreto ministeriale.

⁷⁵ Per questa distinzione v. ALBERTO DE ROBERTO, *Designazione amministrativa*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 306.

⁷⁶ Il dubbio nasce, come sempre, dalla laconica formulazione normativa. L'art. 57 della legge 222/85 affida alla C.E.I. la sola *designazione* dei componenti ecclesiastici, sottoposti come tutti gli altri membri del collegio all'uniforme meccanismo di *investitura* fondato sul decreto di nomina del Ministro dell'Interno (ex art. 2 legge n. 13/1991). Non è perciò chiaro di quali poteri disponga il Ministro a fronte della designazione ricevuta dalla C.E.I. Si potrebbe obiettare che analogo problema sia destinato a sorgere riguardo alle designazioni operate dagli altri Ministri menzionati nell'art. 57, co. 3; tale notazione non sminuisce, tuttavia, il particolare risalto della questione sopra evidenziata. Si rifletta infatti che un'eventuale dissonanza sui nominativi dei designati di estrazione ecclesiastica esonderebbe dai limiti di una questione propriamente ‘interna’ (e quindi risolvibile attraverso l'esercizio dei poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio, ex art. 95, co. 1, Cost.) per investire in definitiva le stesse relazioni tra Stato e Chiesa, essendo la C.E.I. persona giuridica pubblica dell'ordinamento canonico a norma dell'art. 2 § 1 del suo Statuto.

Le due questioni sono strettamente connesse. Infatti, se i membri C.E.I. sono da considerare voce ufficiale della Chiesa (e quindi si è al cospetto di una designazione rappresentativa, ossia concepita in funzione di rappresentanza di interessi), non sembra corretto che il Ministro si arroghi il diritto di influenzarne l'investitura anche semplicemente rifiutando le designazioni⁷⁷. Se invece essi sono da considerare esperti (secondo il modello della designazione tecnica) il Ministro dovrebbe vedersi attribuita una certa discrezionalità nel valutarne il *curriculum* (discrezionalità ovviamente esercitabile verso tutti i soggetti designati), non potendosi perciò escludere un suo pronunciamento in termini di riprovazione delle candidature.

In realtà, per quanto l'art. 57 della legge 222/85 non preveda specifici requisiti di specializzazione (anche solo a livello esperienziale) o preparazione professionale in capo ai designati (mentre di solito per le designazioni tecniche il legislatore si preoccupa di individuare tali requisiti), la tipologia di funzioni che il regolamento n. 33/1987 (art. 27) affida al consiglio fa pensare che essi siano da considerare 'esperti' soprattutto nel campo della conservazione e valorizzazione, e più in generale della gestione, degli edifici facenti parte del FEC. Si dovrebbe quindi concludere nel senso che si tratti di "designazione tecnica", rispetto alla quale il Ministro dovrebbe poter esercitare il vaglio curricolare poc'anzi ricordato.

Del resto, l'obiettivo di fornire una rappresentanza di interessi della C.E.I. in seno al consiglio si sarebbe potuto egualmente raggiungere prevedendo la designazione di un solo membro ad opera della Conferenza; in questa ottica, non sarebbe agevolmente spiegabile per quale motivo i membri C.E.I. sono addirittura tre, ossia in numero quasi pari a quelli in qualche modo collegati allo stesso Ministro dell'Interno o da questi "influenzabili" (egli ne sceglie direttamente tre, tra i quali il Presidente, ai quali però si affianca, quale componente necessario, il Direttore centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto).

Si deve tuttavia avvertire che una soluzione improntata al carattere "tecnico" della designazione non sembra immune da qualche perplessità, sia per le conseguenze che essa può produrre in ordine alle relazioni generali tra Stato e Chiesa (anche se, come noto, l'inconveniente pratico non può addursi quale valido argomento giuridico), sia perché a detta di alcuni autori l'ordinamento positivo non conoscerebbe affatto casi di designazione non vincolante, non

⁷⁷ Va comunque dato atto di un'autorevole opinione dottrinale secondo la quale, in presenza di designazioni operate - ad esempio - da associazioni di categoria (e come tali riconducibili senz'altro alla rappresentanza di interessi), il Ministro si vedrebbe preclusa la sola facoltà di revocare dalla carica il soggetto nominato, ma non quella di scrutinare l'idoneità dei designati: così VITTORIO OTTAVIANO, *Ente pubblico*, cit., 967.

riuscendosi pertanto a comprendere lo scopo del ridetto vaglio curriculare rimesso al Ministro.

Secondo autorevoli prospettazioni, infatti, il diritto italiano contemplerebbe o casi in cui la designazione vincola completamente il nominante, e ciò avviene quando essa ricada su un unico nominativo, ovvero ipotesi in cui la designazione comporta un vincolo solo parziale, potendo il nominante scegliere nell'ambito di una rosa di nominativi fornita dal designante; ferma restando, in questo secondo caso, la non dilatabilità della rosa se non per volontà del designante⁷⁸.

Senonché, la tesi ora esposta non è del tutto pacifica, ammettendosi da parte di alcuni che l'organo nominante ben possa esercitare un controllo di merito sulle indicazioni del designante⁷⁹.

Né tale ultima soluzione interpretativa è priva di correttivi atti a temperarne alcune asperità applicative. Si osservi infatti che il Ministro non potrebbe in alcun caso operare la designazione e la nomina surrogandosi alle prerogative del designante, ma sarebbe comunque tenuto ad invitare quest'ultimo (nella specie la C.E.I.) a rivedere le proprie decisioni, ove non condivise⁸⁰. Peraltro l'eventuale atto di rifiuto (della nomina) emanato dal Ministro sembrerebbe atteggiarsi ad atto conclusivo del procedimento di nomina, e come tale richiederebbe una congrua motivazione secondo il principio generale espresso dall'art. 3 della legge 241/90; motivazione che nel caso di specie, ferma la sua giustiziabilità in ogni sede, dovrebbe fare perno sulla circostanza che i candidati si siano rivelati non professionalmente o tecnicamente qualificati o comunque non idonei all'investitura, in carenza di pregresse esperienze specifiche o per altre ragioni (conflitti di interessi, ecc.).

È possibile, sulla scorta di tali riflessioni, prendere in esame alcune ulteriori ipotesi teoriche.

In primo luogo, si osserva che la designazione non può reputarsi l'atto iniziale del procedimento di nomina, prendendo questo le mosse, ancor prima, da un atto di richiesta del nominante⁸¹. Può perciò accadere che la richie-

⁷⁸ Cfr. ALBERTO DE ROBERTO, *Designazione amministrativa*, cit., p. 307, per il quale non esistono casi di designazione all'infuori di quelli ora detti (designazione vincolante e designazione parzialmente vincolante), che cioè facoltizzino il nominante a discostarsi del tutto dalla designazione. Sul piano ricostruttivo va però sottolineato come la figura della designazione vincolante risulti discussa in dottrina, rifluendo essa – secondo alcuni autori – nel diverso istituto della c.d. nomina-scelta: così G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1954, p. 84.

⁷⁹ MARTINO COLUCCI, *Designazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 49.

⁸⁰ MARTINO COLUCCI, *Designazione amministrativa*, cit., p. 49.

⁸¹ MARTINO COLUCCI, *Designazione amministrativa*, cit., p. 48, che per tale motivo distingue la desi-

sta (eventualmente anche la seconda richiesta, se si ammette un potere del nominante di riattivare il designante a fronte di candidature non approvate) rimanga priva di riscontro.

In tale evenienza ci si è chiesti se il nominante sia titolare di un potere generale di provvedere in via autonoma.

L'impostazione che sembra prevalere propende per l'affermativa nel solo caso di designazione tecnica, poiché in questa fattispecie l'atto di designazione, ricadente su un soggetto in certa misura fungibile, risponde ad un interesse del nominante che questi deve poter soddisfare senza incontrare ostacoli nell'inerzia altrui (del designante). Come dunque appare evidente, configurare la designazione di fonte C.E.I. come designazione tecnica presenta una notevole utilità pratica, poiché permette di superare eventuali situazioni di 'stallo' nelle nomine.

A questa conclusione non si potrebbe invece pervenire al cospetto di una designazione in funzione rappresentativa di interessi, normativamente concepita nell'interesse del designante e quindi infungibile; la sostituzione del nominante al designante apparirebbe sicuramente impropria, poiché sortirebbe l'effetto di frustrare "l'effettivo coinvolgimento organizzativo degli interessi rappresentati"⁸².

Purtroppo (o per fortuna) la prassi del FEC non offre elementi per la soluzione dei problemi ora delineati, non essendosi sinora verificati casi di silenzio del designante o di rifiuto di nomina del Ministro. L'unico dato che trova concreta conferma, ma che appare insufficiente per perimetrare con sicurezza l'area cui si manifesta il potere di valutazione del Ministro, è che costui acquisisce effettivamente i *curricula* dei candidati.

Procedendo ancora oltre, si rileva che strettamente intrecciata alle problematiche sopra esaminate è quella attinente alla temuta sovrapposizione dell'autorità ecclesiastica a quella statale, avendo la dottrina manifestato la preoccupazione che la presenza di componenti di provenienza ecclesiale in un organismo statale possa confliggere con il principio di non identificazione⁸³.

Tale timore, tuttavia, non sembra avere ragion d'essere: poiché, in ragione

gnazione dalla proposta (molto più fondata essendo, semmai, la sua assimilazione al parere). *Contra* MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 554-555, che ascrive la designazione al *genus* proposta (configurandola quindi quale atto di avvio del procedimento di nomina) e ravvisa il suo elemento distintivo nell'oggetto (identificabile con la persona cui conferire l'ufficio).

⁸² Così MARTINO COLUCCI, *Designazione amministrativa*, cit., p. 50. Del resto, nel caso di soggetti qualificati (designazione tecnica), il nominante potrà porre in essere una propria istruttoria per pervenire ad una scelta adeguata, mentre ciò non è neppure immaginabile per la designazione rappresentativa di interessi (*ibidem*, p. 49).

⁸³ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 842.

di quanto anticipato nel paragrafo precedente, al consiglio di amministrazione è da riconoscere funzione consultiva con esiti non vincolanti, nessuna interferenza tra autorità potrà verificarsi.

Se non andiamo errati, la trasgressione del principio di non identificazione è da ravvisare ogniqualevolta ad un gruppo religioso sia consentito, per perseguire i propri fini, di avvalersi di poteri pubblicistici; il fenomeno da censurare attiene pertanto all'immissione di personale confessionale negli apparati amministrativi di uno Stato, le cui decisioni si impongono alla collettività amministrata proprio in forza dell'autoritatività del potere esercitato⁸⁴.

Ma nel caso di specie bisogna tener conto che l'inserimento della componente ecclesiale nelle strutture statali risulta in realtà privo di reale efficacia condizionante.

Al di là del rilievo che il parere del FEC non è in tutte le ipotesi obbligatorio (si è consapevoli che questa puntualizzazione 'quantitativa' non sminuisce l'importanza della questione), ed anche a voler sorvolare sulla circostanza che i componenti ecclesiali sono una minoranza in seno al consiglio di amministrazione, trattandosi di tre componenti su nove (potrebbe replicarsi che la stessa presenza dei prefati componenti sia di per sé idonea ad influire sull'opinione degli altri e quindi ad 'inquinare' le decisioni collegiali, tipicamente nel dibattito che precede il voto), appare decisivo notare che detto parere non è mai, in nessun caso, vincolante. Spetta infatti all'amministrazione l'ultima parola, ossia la decisione sulla ponderazione comparativa degli interessi in gioco, alla quale si salda la responsabilità (giuridica ed ovviamente politica, ex art. 95, co. 2, Cost.) connessa all'esercizio di un potere eminentemente discrezionale quale è quello che ne occupa⁸⁵.

Si potrebbe obiettare che gli stessi apparati ministeriali potrebbero subire l'ascendente degli esponenti C.E.I. presenti nel consiglio. Ma sarebbe agevole replicare che una siffatta circostanza potrebbe di fatto, e con la medesima efficacia condizionante, verificarsi anche 'dal di fuori' dell'organismo, laddove ad esempio la C.E.I. ritenesse di prendere direttamente posizione su una problematica trattata dal FEC cercando di stabilire un confronto, collaborativo ovvero oppositivo, con gli uffici ministeriali. Detto altrimenti, un Ministro, un Direttore centrale o un Prefetto sensibili alle istanze ecclesiali non lo sono di più per il fatto che queste trovino espressione in un organo consultivo

⁸⁴ In questi termini ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 182.

⁸⁵ La circostanza che tale potere possa essere 'venato' da valutazioni tecniche nulla toglie alla sua forte caratterizzazione in senso discrezionale: il "se" compiere l'intervento sul bene ed il "come" compierlo costituiscono aspetti largamente afferenti al piano dell'opportunità.

operante all'interno del Dicastero, piuttosto che in centri di interesse esterni alle articolazioni statali.

Ciò chiarito, deve soggiungersi che il consiglio di amministrazione del FEC, nella sua attuale composizione, può senz'altro costituire una delle forme di collaborazione tra Stato e Chiesa nel campo degli edifici di culto, così come auspicato nella revisione del Concordato.

Sul punto del resto, accanto alla previsione generali dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama del 1984 (e della legge 121/85)⁸⁶, ha una certa significatività ed espansività il successivo art. 12, ove si prevede che "La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico"⁸⁷.

È stato rilevato che una siffatta collaborazione dovrebbe avere luogo tenendo separate le sfere di autoritatività dei rispettivi ordini delle parti, che cioè dovrebbero armonizzare i propri interessi senza intromissioni reciproche e senza che ne risulti intaccata la supremazia decisionale dello Stato⁸⁸. Ma in realtà proprio l'assenza di competenze decisionali (neppure nella forma 'occulta' dei pareri vincolanti) in capo al consiglio di amministrazione impedisce di ravvisare sovrapposizioni o, peggio, limitazioni fattuali di sovranità⁸⁹, proprio perché non v'è modo per la Santa Sede di imporre il proprio punto di vista all'autorità amministrativa italiana. L'opinione dei componenti designati alla C.E.I. in seno al consiglio di amministrazione potrebbe infatti risultare

⁸⁶ "La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". Di tale collaborazione è testimonianza anche l'art. 5, co. 3, della l. 121/85, di cui si è detto *retro*, § 2; ma in generale la dottrina non dubita che il principio di collaborazione informi anche la materia degli edifici di culto (GIUSEPPE LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 865), in quanto "fondamento di tutto il concordato" (*ibidem*, p. 896).

⁸⁷ Lo stesso art. 12 prevede poi che "Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche". Regola analoga è fissata dalla normativa primaria nazionale, e precisamente dall'art. 9, co. 1, D.Lgs. 42/2004: "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". A livello attuativo v. il d.P.R. 4 febbraio 2005 n. 78, "Esecuzione dell'intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali ed 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", che emblematicamente (art. 7) prevede la continuità operativa dell'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica.

⁸⁸ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., pp. 844-845.

⁸⁹ Come ritiene GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 864.

minoritaria e, quando pur prevalessse, il Ministro non sarebbe in alcun modo tenuto a riceverla.

Inoltre non convince l'opinione di chi, sia pure autorevolmente, reputa "problematico trovare un collegamento tra il bene che s'è voluto assicurare e l'organizzazione di un ufficio della Pubblica Amministrazione"⁹⁰. Invero, la collaborazione tra Enti (anche sovrani) si può manifestare o in moduli procedurali (ossia in schemi di condotta improntati al dialogo ed alla cooperazione) o in moduli strutturali (di tipo, cioè, organizzativo). In tal senso, il diritto amministrativo (in special modo, ma non solo, nella legge 241/90) offre esempi illuminanti, che vanno dalla partecipazione procedimentale degli enti pubblici (nei procedimenti condotti da altri enti), agli accordi organizzativi e di programma, alle conferenze di servizi, fino alla creazione di veri e propri organi collegiali (commissioni, comitati *et similia*) con la partecipazione di rappresentanti delle diverse pubbliche amministrazioni.

Muovendo dai rilievi svolti, non sembra neppure accoglibile l'obiezione di chi ravvisa una contraddittorietà nel fatto che la C.E.I. possa al contempo essere interlocutrice delle Amministrazioni italiane e soggetto designante di "alcuni membri di un organo di una persona giuridica pubblica"⁹¹.

Da qualunque angolo visuale si guardi alla disciplina vigente, infatti, non si scorgono criticità davvero insuperabili.

Laddove l'opinione ufficiale della C.E.I. dovesse essere in contrasto con quella dei consiglieri di amministrazione dalla stessa designati (e poi nominati) in seno al FEC, non si ravviserebbe alcuna contraddittorietà in quanto questi ultimi, in quanto esperti, ben potrebbero rivendicare e manifestare, caso per caso, una certa 'indipendenza' dal designante per quanto attiene alle proprie scelte tecniche, in special modo se dettate dall'applicazione di puntuali regole specialistiche.

Men che meno, poi, potrebbe apparire anomala la circostanza che la C.E.I. ed i 'suoi' consiglieri ritengano di sostenere una posizione unitaria da dentro e da fuori il FEC. Appare perfettamente plausibile, infatti, che la C.E.I. possa cercare di far prevalere la propria opinione sia dall'esterno del Fondo, vale a dire agendo come organismo istituzionalmente preposto alla gestione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni italiane (e ciò potrebbe avvenire in fase preventiva o successiva rispetto all'adozione del provvedimento)⁹², sia

⁹⁰ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti*, cit., p. 298.

⁹¹ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 843.

⁹² In via preventiva la C.E.I. potrebbe richiedere di partecipare al procedimento amministrativo esercitando le prerogative di cui all'art. 10 della legge 241/90. In via successiva, accanto agli ovvi

dall'interno (stavolta in fase preventiva e in via consultiva), ossia sfruttando l'autorevolezza riconosciuta ai componenti del consiglio di amministrazione allineati su posizioni prossime alle proprie.

7. I beni facenti parte del patrimonio del FEC ed i profili funzionali

La denominazione "Fondo edifici di culto" non dà conto dell'estrema varietà dei beni che fanno parte del patrimonio del FEC; in tale patrimonio, ereditato dai diversi enti preesistenti⁹³, sono infatti compresi non solo edifici propriamente "di culto", ossia destinati alle pratiche cultuali⁹⁴, ma anche beni rientranti nel patrimonio disponibile, quali gli edifici adibiti a civile abitazione o ad attività commerciali ed in genere produttivi di reddito (ad es. compendi agricoli); nonché, ancora, caserme, fondi rustici, oltre a beni mobili (ad esempio, quadri, preziosi, arredi sacri), veri e propri complessi ambientali (la Foresta di Tarvisio nell'udinese), titoli (BPT, BOT, azioni)⁹⁵.

Il regime giuridico di tali beni non è, ovviamente, unitario. A seconda della qualificazione del singolo bene varierà la disciplina applicabile, e segnatamente muteranno le regole attinenti all'impiego ed all'alienabilità del bene.

La disamina che segue cercherà di fornire una panoramica dei principali profili di interesse.

8. Segue. Il regime giuridico del patrimonio immobiliare

La previsione di riferimento generale per tutti gli immobili di proprietà del FEC sembra doversi rinvenire nel già ricordato art. 56 della legge 222/85,

rimedi giurisdizionali e giustiziali, la C.E.I. potrebbe sollecitare l'adozione di atti di autotutela ad effetti demolitori. Per quanto ora detto, non concordiamo con l'opinione di chi (GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 864) ritiene che la partecipazione procedimentale sia da considerare (una modalità collaborativa) *alternativa* alla presenza, in seno al consiglio di amministrazione del FEC, dei componenti designati dalla C.E.I.

⁹³ Oltre alle considerazioni già svolte nel § 1, cfr. l'art. 55, co. 1, della legge n. 222/85, che riunisce in patrimonio unico "Il patrimonio degli ex economati dei benefici vacanti e dei fondi di religione di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848, del Fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma e delle Aziende speciali di culto, denominate Fondo clero veneto - gestione clero curato, Fondo clero veneto - gestione grande cartella, Azienda speciale di culto della Toscana, Patrimonio ecclesiastico di Grosseto".

⁹⁴ V. *infra*, § 8.

⁹⁵ Cfr. MICHELE DE FEIS, *Esperienze*, cit., pp. 37-38.

in virtù del quale il Fondo “è amministrato in base alle norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato con i privilegi, le esenzioni e le agevolazioni fiscali ad esse riconosciuti”.

Il rinvio alla disciplina concernente le gestioni patrimoniali dello Stato è da ricondurre al d.P.R. 13 settembre 2005 n. 296 (“Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato”), il cui art. 29 peraltro abroga la normativa previgente in materia (e segnatamente la legge 11 luglio 1986 n. 390, “Disciplina delle concessioni e delle locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato in favore di enti o istituti culturali, degli enti pubblici territoriali, delle unità sanitarie locali, di ordini religiosi e degli enti ecclesiastici”)⁹⁶.

In sostanza, l’ampia dizione dell’art. 56 legge 222/85 consente di estendere ai beni immobili demaniali e patrimoniali del FEC la regolamentazione dettata dal d.P.R. 296/05 in ordine agli immobili demaniali e patrimoniali dello Stato “gestiti dall’Agenzia del Demanio” (art. 1, co. 1, d.P.R. cit.), legittimando l’operatività dei regimi concessorio o locazione ivi contemplati.

Nell’ambito dei compendi immobiliari, il campo di indagine più stimolante per il giurista attiene agli edifici propriamente definibili “di culto”, presenti in gran copia nel patrimonio del Fondo (che infatti vanta prevalentemente Chiese ed edifici sacri, circa 700 sull’intero territorio nazionale).

Senza volersi qui diffondere sugli specifici elementi distintivi degli “edifici di culto”, la cui analisi esulerebbe dai confini della presente trattazione, possiamo richiamarci alla dottrina che considera tali gli edifici “nei quali i fedeli di una determinata confessione, sia singolarmente che collettivamente, esercitano le loro funzioni di culto”⁹⁷. In altre parole gli immobili in argomento, in quanto deputati ad ospitare le attività di culto⁹⁸, soddisfano le esigenze di pratica religiosa di individui o collettività legati, sulla base di un vincolo di

⁹⁶ Da notare che l’applicabilità della legge 390/86 ai beni del FEC era stata esclusa dal Consiglio di Stato in quanto concernente i beni del demanio e del patrimonio statale, distinguibili da quelli ricadenti nel patrimonio del FEC in ragione della finalità specifica di questi ultimi e del fatto che il FEC “è un soggetto diverso dallo Stato”: così Cons. Stato, Sez. I, 18 ottobre 1989 n. 1263/89, in *Dir. eccl.*, 1989, II, p. 535.

⁹⁷ MARIO TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 270. Con la nozione “edifici di culto” si individuano immobili di vario genere (esemplificativamente, chiese, santuari, oratori e cappelle per i cattolici, templi per gli evangelici, sinagoghe per gli ebrei, moschee per gli islamici, etc.), il cui *nomen* si differenzia a seconda della struttura interessata, delle dimensioni e delle specifiche funzionalità dell’edificio. Diversità si riscontrano, peraltro, non solo tra le singole confessioni religiose, ma anche in seno ad una medesima confessione.

⁹⁸ Ossia “l’esercizio delle pratiche religiose di ciascun gruppo confessionale”: così LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale*, cit., p. 278.

appartenenza anche solo ideale e persino transitorio (ossia in via precaria e non stabile), ad una determinata sfera confessionale.

Se il bene, in base ai parametri sopra sintetizzati, è qualificabile come edificio destinato “all’esercizio pubblico del culto cattolico”, ancorché rientrante nel FEC e non nella proprietà ecclesiale, esso non potrà essere sottratto alla sua destinazione (il soddisfacimento delle esigenze culturali dei fedeli) “neppure per effetto di alienazione”, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che lo riguardano. Così recita, infatti, l’art. 831 co. 2, c.c., che la dottrina ritiene già *ex se* identificativo di una particolare categoria di beni patrimoniali indisponibili⁹⁹.

Ovviamente, se l’edificio di culto supera positivamente la verifica di interesse culturale di cui si è già detto suo tempo, esso diviene “bene culturale”, e quindi (essendo il FEC, secondo il nostro avviso, un organo dello Stato) “bene demaniale” ai sensi dell’art. 822, co. 2, c.c. e del D.Lgs. 42/2004, con le conseguenze già accennate¹⁰⁰.

Ferme queste disposizioni, riguardo agli “edifici di culto” è esplicitamente ammessa la concessione in uso, come si evince dall’art. 29 del regolamento n. 33/1987 (“Chiunque abbia in concessione o in uso, anche di fatto, edifici di culto o altri immobili in cui si trovino arredi sacri, mobili, preziosi (...)”) e dal successivo art. 31 (“L’utilizzo di beni immobili di proprietà del Fondo edifici di culto per fini diversi da quelli per i quali il Ministro dell’interno li

⁹⁹ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti*, cit., p. 304. Naturalmente l’accertamento della destinazione al “culto pubblico” ingloba una serie di problematiche, alle quali appare doveroso dedicare un fugace cenno. E così, se è vero che l’art. 831 c.c. postula il requisito minimo della ‘*deputatio ad cultum*’ quale situazione di fatto (GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso*, cit., p. 229), non è chiaro se sia sufficiente accertare il fatto formale della *deputatio* disposta dall’Autorità ecclesiastica (GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, op. ult. cit., p. 232) ovvero necessiti anche, da parte dello Stato, un verifica circa l’impiego effettivo al culto della popolazione (MARIO TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 270; CARLO CARDIA, *Manuale*, cit., p. 400; DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, in *Arch. giur. Serafini*, 1959, pp. 77-79). Inoltre si dibatte se l’art. 831 c.c. rafforzi la tesi, prevalsa nel passato, volta a sostenere l’esistenza di un ‘demanio ecclesiastico’ (sul punto MARIO TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 271), ovvero semplicemente consenta di invocare una ‘servitù di uso pubblico’ (per la ricostruzione del dibattito GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, op. ult. cit., 230; per l’individuazione degli elementi costitutivi di tale servitù DOMENICO BARILLARO, op. ult. cit., 43; per i dubbi generati da questa tesi MARIO PETRONCELLI, *Edifici di culto cattolico*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 300; per l’opinione che ravvisa un diritto reale costituito *ex lege* VALERIO TOZZI, *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 388). Peraltro, si è proposta in dottrina una distinzione tra edifici “destinati” al culto pubblico in quanto in proprietà di enti ecclesiastici, ed edifici semplicemente “adibiti” al culto pubblico, in quanto in proprietà di privati, non potendo in tale secondo caso la *deputatio* disgiungersi dall’assenso, anche implicito, del proprietario stesso (GIORGIO PEYROT, *Edifici di culto acattolico*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 287).

¹⁰⁰ V. *retro*, § 4. Ma cfr. anche FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti*, cit., p. 305, il quale nota come le chiese in proprietà del FEC possano, alternativamente, appartenere al patrimonio indisponibile o al demanio.

ha concessi o li ha dati in locazione (...)”¹⁰¹. La prassi peraltro conosce, in veste di concessionari, i più vari enti (Diocesi, Parrocchie, Chiese, Province religiose, Istituti religiosi, con scelta rimessa all’Ordinario diocesano).

Maggiori dubbi investono la possibilità di loro cessione in proprietà a tali enti ecclesiastici; ma di questo diremo più avanti.

Quanto agli altri immobili non “di culto” opera il già citato d.P.R. 296/05, che ammette il rilascio di concessioni e la stipula di locazioni.

Nella prassi i provvedimenti concessori costituiscono null’altro che atti convenzionali sottoscritti, presso le singole Prefetture, dal concessionario e da un funzionario delegato dal Prefetto in rappresentanza del FEC¹⁰². L’autonomia della Prefettura è però in concreto assai limitata, dal momento che la concessione, di regola vagliata (anche) in via preventiva dalla Direzione Centrale per l’amministrazione del Fondo edifici di culto, è soggetta all’approvazione della medesima Direzione (il che avviene con decreto poi trasmesso, unitamente all’atto concessorio, alla Corte dei conti per la registrazione; segue infine la restituzione alla Prefettura, in copia conforme, per la trascrizione).

Per i contratti di locazione la prassi è assai più snella: essi sono stipulati dalle Prefetture e la relativa approvazione è anch’essa rimessa alla competenza prefettizia.

Qualora, però, si tratti di beni immobili da adibire ad uso abitativo, trova applicazione la disciplina speciale introdotta dal d.P.R. 8 dicembre 2007 n. 276 (“Regolamento concernente i criteri e le modalità per l’affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti al Fondo edifici di culto”).

Ovviamente, non è qui il caso di addentrarci in una minuziosa disamina dei richiamati d.P.R. 296/05 e 276/07; non possiamo però esimerci dal segnalarne almeno i passaggi più caratterizzanti e di maggiore interesse, onde cercare di delineare la filosofia di fondo alla quale risulta ispirata la vigente normativa.

¹⁰¹ Peraltro la disciplina appare coerente con la normativa in tema di beni culturali (applicabile laddove si accerti e si dichiarino formalmente il valore culturale del bene), che ne consente la concessione in uso purché ciò avvenga “per finalità compatibili con la loro destinazione culturale” (art. 106 D.Lgs. 42/2004).

¹⁰² E ciò in coerenza con la natura delle concessioni, assimilabile proprio a quella delle locazioni in quanto correlata al godimento di beni pubblici (cfr. FRANCO GAETANO COCA, *La Concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in *Studi in memoria di G. Roehrsen*, Cedam, Padova, 1991, p. 556). Peraltro, se è vero che le concessioni potrebbero essere astrattamente concepite come negozi di diritto privato, esse sono attualmente costruite come provvedimenti amministrativi “per precisi obiettivi strettamente connessi al principio di legalità e ai principi di imparzialità e buon andamento” (così FRANCO GAETANO COCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1060, nt. 52).

Al riguardo, una prima riflessione sembra potersi limpidamente trarre dai testi regolamentari anzidetti: il canone (di locazione o concessione) è stato concepito dai regolamenti quale fondamentale strumento di acquisizione di proventi per il FEC; l'impiego fruttuoso del bene è, dunque, variamente incentivato dalla disciplina positiva in quanto funzionale all'incameramento di risorse da impiegare per il perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'organismo¹⁰³.

In tale senso le premesse del citato d.P.R. 276/07 sugli immobili da locare per uso abitativo contengono indicazioni assai significative. Esse infatti, dopo aver ricordato che "la missione del Fondo edifici di culto consiste nella conservazione, nel restauro, nella tutela e nella valorizzazione degli edifici di culto che gli appartengono"¹⁰⁴, e che "l'adempimento della missione si fonda in gran parte sulla regolare, costante e integrale riscossione dei proventi derivanti dai beni fruttiferi del Fondo"¹⁰⁵, attribuiscono rilevanza, a tal fine, sia al "buono stato di manutenzione dei predetti beni fruttiferi", sia alla "circostanza che i criteri e le modalità per il loro affidamento in locazione ad uso abitativo siano confacenti al peculiare regime a cui i medesimi sono assoggettati".

Tale notazione è emblematica di una più ampia valenza garantistica che, nell'ottica del massimo ricavo per l'Erario, permea molte delle disposizioni vigenti sui beni fruttiferi del FEC.

A tal proposito assumono particolare rilievo le norme inerenti alla scelta del contraente privato, che deve essere in linea di principio operata mediante pubblici incanti per tutte le tipologie di beni concessi e locati (art. 2, co. 1, d.P.R. 296/05), ivi comprese le abitazioni (art. 1, co. 1, d.P.R. 276/07), da aggiudicarsi al concorrente che offre il canone più alto (così, esplicitamente,

¹⁰³ Cfr. GIUSEPPE VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, cit., p. 230. Tale impostazione è del resto in armonia con il principio generale di redditività della gestione patrimoniale: sul punto I. IMPASTATO, *Brevi considerazioni sulla palingenesi della cd. "manomorta" attraverso il principio della redditività della gestione patrimoniale pubblica*, in Rivista telematica www.giustamm.it.

¹⁰⁴ Tale formulazione ricalca quasi alla lettera il disposto dell'art. 58, co. 1, della legge 222/85. Ad ogni modo, sembra potersi evincere dall'art. 34, co. 2, del d.P.R. n. 33 del 13 febbraio 1987 che parte dei proventi può essere destinata all'acquisto di titoli mobiliari (della cui custodia la norma ora citata investe il cassiere del FEC), che in effetti fanno parte del patrimonio del Fondo.

¹⁰⁵ Anche se, in realtà, esistono altri strumenti di finanziamento. Accanto alle rendite dei titoli mobiliari, il FEC può fare ricorso a contratti di sponsorizzazione per finanziare i restauri. Inoltre il Fondo ha attinto sovente ai proventi dell'otto per mille Irpef (art. 47 legge 222/85), ritenendo di avervi titolo in quanto 'pubblica amministrazione' ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 10 marzo 1998 n. 76 ("Regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale"), con esiti peraltro non scevri da perplessità (v. *infra*, § 11). Su questi aspetti v. FRANCESCO FALCHI, *il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 150, ove si rileva che le sponsorizzazioni sono state impiegate anche al fine di coprire i costi di allestimento delle mostre.

l'art. 2, co. 1, del d.P.R. 276)¹⁰⁶. Di carattere generale, e come tale estensibile agli immobili ad uso abitativo, è la regola che autorizza il sorteggio in presenza di più offerte di pari importo (art. 1, co. 2, d.P.R. 296/05); mentre decisamente eccezionali sono i casi di affidamento con sistemi diversi¹⁰⁷. La tensione normativa verso la massima messa a profitto del bene è anche testimoniata dalla previsione secondo cui, qualora siano state esperite infruttuosamente le procedure per la stipula del contratto di locazione, è consentita la destinazione dell'immobile alla locazione per esigenze abitative connesse al turismo, agli affari e a visite, con durata predeterminata a seconda della specifica destinazione (art. 10 d.P.R. 276/07).

Per quanto attiene allo svolgimento del rapporto nascente dalla concessione o della locazione, secondo la disciplina generale esso ha durata ordinaria di 6 anni e massima di 19 (art. 4, co. 3 d.P.R. 296/05), mentre per gli immobili residenziali “La durata del contratto di locazione è stabilita in conformità alle previsioni della legge 9 dicembre 1998, n. 431”, recante la “Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo” (art. 5, co. 1, d.P.R. 276/07).

Diverse disposizioni, che non meritano qui più di un accenno, si occupano

¹⁰⁶ Solo nel caso di offerte di pari importo entra in gioco il criterio di aggiudicazione sussidiario costituito dalle maggiori garanzie di solvibilità finanziaria del concorrente (art. 2, co.1). Ciò significa che comunque già in sede di offerta gli interessati devono comprovare o quantomeno autocertificare tali garanzie.

¹⁰⁷ In via generale si procede a trattativa privata nelle ipotesi di diserzione del pubblico incanto, di particolare tenuità del canone consessorio o locatizio, di richiesta estensione del regime consessorio o locatizio alle pertinenze o ad immobili confinanti, di rinnovo dell'atto di concessione (art. 1, co. 3, d.P.R. 296/05). Per gli immobili ad uso abitativo è previsto che in casi particolari si proceda mediante licitazione privata (art. 1, co. 2 d.P.R. 276/07: quando la locazione riguardi immobili per i quali sussiste la dichiarazione di interesse culturale, ex art. 13 del D.Lgs. 42/2004, ovvero “in ogni altro caso in cui per ragioni particolari, da menzionare nel decreto di approvazione del contratto”, i pubblici incanti siano giudicati non convenienti). Eccezionalmente è ammessa la trattativa privata, di regola “preceduta da un'adeguata pubblicità delle caratteristiche degli immobili che il FEC intende locare e dei relativi canoni minimi richiesti, con indicazione della ragione che, per ciascun immobile, ha comportato tale modalità di scelta del contraente”. I primi tre casi di trattativa privata degli immobili residenziali sono assimilabili a quelli generali normati dal d.P.R. 296/05 (art. 1, co. 3), ma l'art. 1, co. 3, d.P.R. 276/07 prevede, alle lett. d) ed e), altre due evenienze specifiche, improntate rispettivamente al *favor* per i dipendenti del Ministero dell'Interno e per i locatari impegnati ad effettuare rilevanti lavori sul bene: la prima ipotesi ricorre allorché un dipendente dell'amministrazione civile dell'Interno, in servizio nella Provincia in cui è ubicato l'immobile, chieda l'affidamento del medesimo in locazione, anche in attuazione di apposite convenzioni stipulate tra il FEC ed il Dipartimento competente; la seconda si verifica allorché, trovando applicazione l'art. 4 del regolamento (relativo alla sostituzione parziale del pagamento del canone con obblighi di finanziamento di interventi di ripristino, adattamento, ristrutturazione o restauro), il costo addossato al locatario sia pari ad almeno il 20% dell'importo complessivo del canone previsto per l'intera durata della locazione.

dei diritti e degli obblighi delle parti¹⁰⁸ e del divieto di sublocazione e subconcessione¹⁰⁹. Piuttosto, è da rimarcare come la normativa consenta il rinnovo della concessione o della locazione (per una durata pari a quella originaria) in presenza di particolari condizioni fissate dall'art. 2, co. 4, d.P.R. 296/05, peraltro analoghe a quelle previste dall'art. 5, co. 2, del d.P.R. 276/07; e ciò onde assicurare – ancora una volta – la massima redditività del bene¹¹⁰.

Più problematica appare l'ammissibilità del rinnovo tacito, rispetto al quale elementari esigenze di salvaguardia degli interessi pubblici avrebbero

¹⁰⁸ L'art. 7 del d.P.R. 296/05 pone a carico del concessionario o locatario “gli oneri della manutenzione ordinaria, nonché gli oneri di qualsiasi natura gravanti sull'immobile” (co. 1), e precisa che “Qualora l'immobile oggetto della concessione faccia parte del demanio artistico, storico o archeologico per le opere di ordinaria manutenzione deve essere rilasciata la prescritta autorizzazione di cui all'articolo 21, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42” (co. 2). L'esigenza di assicurare la massima tutela del bene e la sua piena funzionalità è alla base sia dell'art. 8 del d.P.R. 296/05, secondo il quale “Alla cessazione della concessione o della locazione a canone ordinario le addizioni o le migliorie apportate all'immobile sono di diritto acquisite gratuitamente alla proprietà dello Stato”, sia dell'art. 8, co. 2, del d.P.R. 276/07, ove si impone il consenso del FEC per eseguire addizioni o migliorie sull'immobile ad uso abitativo (che pertanto, in difetto di consenso, sono vietate). In ordine a quest'ultimo aspetto meno chiara è la disciplina generale; tuttavia l'art. 5, co. 4, del d.P.R. 296/05, inerente alla revoca della concessione in caso di sopravvenienza di esigenze di carattere governativo, fa salvo il rimborso per le eventuali migliorie specificando che esse devono risultare “preventivamente concordate”; il che fa pensare ad un generalizzato divieto di miglioria in carenza di accordo tra le parti.

¹⁰⁹ Al riguardo viene anzitutto in rilievo l'art. 31 del d.P.R. 33/1987, che - in relazione a tutti gli immobili facenti parte del Fondo, siano essi edifici di culto o di altro genere - fa discendere dalla violazione di tale divieto la decadenza della concessione e la risoluzione del contratto di locazione. In secondo luogo, va richiamato l'art. 5, co. 3, del d.P.R. 296/05, che è più preciso nel comminare la sanzione della decadenza anche per la subconcessione parziale del bene. Infine deve richiamarsi, per gli immobili residenziali, l'art. 8, co. 3, del d.P.R. 276/07, che ribadisce il divieto di sublocazione ma ammette un eventuale patto contrario delle parti (che all'evidenza deve essere contrattualmente formalizzato). La circostanza che la sublocazione sia esclusa per i soli immobili residenziali potrebbe far pensare ad una sua ammissibilità per le altre locazioni (di immobili adibiti a scopi commerciali, professionali, ecc.), anche tenuto conto che l'art. 31 del regolamento 33/1987 potrebbe essere letto come norma non impositiva *ex se* di un divieto, ma volta a regolare le conseguenze di divieti *aliunde* previsti. Tuttavia pare più esatto concludere che le sublocazioni siano precluse *in toto* (salvo il patto contrario di cui si è detto) dovendo privilegiarsi l'interesse dell'Amministrazione all'esatta conoscenza dell'identità del soggetto che concretamente fruisce dell'immobile.

¹¹⁰ Il d.P.R. 296/05 consente il rinnovo, previa rideterminazione del canone, tenuto conto: “a) del comportamento tenuto dall'utilizzatore, quanto ad esatto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi incluso quello del regolare pagamento del canone, nonché l'effettuazione delle opere di manutenzione previste; b) dell'inesistenza di domande di altri soggetti pubblici o privati interessati alla concessione; c) della possibilità concreta di una più proficua valorizzazione dell'immobile” (art. 2, co. 4). L'art. 5, co. 2, del d.P.R. 276/07, per gli immobili ad uso abitativo, non contempla espressamente l'ipotesi di carenza di domande di locazione, ma tale fattispecie sembra assorbita nella prevista “impossibilità, accertata attraverso gara informale tra coloro che entro un congruo termine dalla pubblicazione dell'avviso abbiano comunicato al FEC il proprio interesse alla locazione, di conseguire una più proficua valorizzazione dell'immobile o una maggiore remuneratività della locazione” (così la lett. b) della norma cit.).

forse richiesto l'introduzione, in via generale, di un'inequivoca norma di divieto¹¹¹.

Per quanto concerne la determinazione del canone concessorio e locatizio, secondo la disciplina generale recata dall'art. 4 del d.P.R. 296/05 essa è la risultante di un accertamento demandato all'Agenzia del Demanio in ordine "ai prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni d'uso dell'immobile".

Relativamente ai beni gestiti dal FEC sorge questione di individuare l'organo a ciò deputato.

Per quanto concerne gli immobili residenziali esiste un riferimento normativo certo: l'art. 6 del d.P.R. 276/07 individua senza ombra di dubbio la competenza dell'Agenzia del Territorio ("Fatti salvi i contratti di locazione a canone concordato stipulati in adesione agli accordi locali (...) il canone è commisurato ai prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni di uso dell'immobile, come accertati dai competenti uffici dell'Agenzia del territorio").

La disposizione sembra però avere, nella concreta prassi, un'applicazione estesa a tutti gli immobili di proprietà del FEC (residenziali o meno). In data 5 marzo 2007, infatti, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione da un lato e l'Agenzia del Territorio dall'altro hanno sottoscritto una "Convenzione per la fornitura dei servizi di valutazione tecnico-estimativa e consulenza specialistica su beni immobili di proprietà del Fondo Edifici di Culto (F.E.C.)".

Nei dieci articoli di tale Convenzione, fondata sull'art. 64, comma 3 del D.Lgs. 300/99 (che affida all'Agenzia del territorio i servizi estimativi nel mercato immobiliare) e sull'art. 4 dello Statuto dell'Agenzia (ove si prevede che questa possa svolgere servizi, consulenze e collaborazioni per soggetti pubblici e privati sulla base di rapporti convenzionali), accanto alle previsioni di rito (durata triennale della convenzione, rinvio suppletivo alle norme del codice civile ed identificazione del Foro competente per le controversie) trovano

¹¹¹ In ordine al rinnovo tacito una nitida previsione di divieto è rinvenibile nella sola disciplina degli immobili ad uso abitativo (art. 5, co. 2, d.P.R. 276/07), all'evidente fine di non pregiudicare la possibilità per il FEC di conseguire canoni locatizi più elevati. Tace sul punto la normativa generale di cui al d.P.R. 296/05; tuttavia il divieto non può non ritenersi implicito nelle previsioni dell'art. 2, co. 4 di tale regolamento che, proprio in vista del rinnovo di concessioni e locazioni, postula una determinazione voltiva consapevole del FEC (stante l'esigenza di ricalcolo del canone e l'imprescindibile verifica delle condizioni si cui alle lett. a), b) e c). Del resto, il successivo co. 5 prevede testualmente, per la prosecuzione del rapporto concessorio o locatizio, il deposito di una "domanda di rinnovo" con 6 mesi di anticipo rispetto alla scadenza dello stesso (in termini analoghi v. l'art. 5, co. 3, del d.P.R. 276/07).

disciplina: le specifiche tipologie di servizi da prestare (servizi estimativi nel settore immobiliare, ad es. perizie di stima per compravendite, concessioni e locazioni, accertamenti tecnici di varia natura su terreni e fabbricati e consulenze di altro tipo, tra le quali le constatazioni sullo stato d'uso degli immobili); i tempi delle prestazioni (demandati ad un'offerta scritta dell'Agenzia cui segue una lettera di incarico ministeriale); i criteri di determinazione dei corrispettivi dovuti e le relative modalità di pagamento; le ipotesi di revoca dell'incarico; gli oneri di collaborazione gravanti sul Dipartimento firmatario.

A tale articolato convenzionale ha peraltro fatto seguito, in data 6 giugno 2008, un "Atto integrativo" volto significativamente ad inserire nell'oggetto della convenzione (art. 2) gli "accertamenti connessi alla concessione in uso gratuito delle chiese del F.E.C. (sopralluoghi, segnalazioni di difformità catastali, redazione dei verbali relativi)".

In relazione agli immobili da locare a titolo abitativo la disciplina manifesta uno spiccato *favor* per il trasferimento, in capo al locatario, dell'attività di manutenzione e valorizzazione del bene; l'esistenza di una clausola in tal senso giustifica, infatti, una riduzione del canone¹¹², che va evidentemente a compensare lo sgravio economico di cui lo Stato finisce per beneficiare grazie al ribaltamento degli oneri manutentivi sulla controparte.

È tuttavia possibile che l'edificio, seppur adibito ad abitazione, presenti un interesse culturale (in quanto destinatario, ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 42/2004, di una dichiarazione di interesse culturale ovvero oggetto, in attesa della dichiarazione in parola, del regime cautelare prescritto dall'art. 14 co. 4). Ove ciò accada, l'immobile può comunque essere dato in locazione, ma, a mente dell'art. 9 del regolamento 276/07, si applicano le disposizioni di tutela di cui al richiamato D.Lgs. n. 42/2004. Come dunque si vede, anche sotto tale profilo la normativa punta a favorire la più ampia redditività del bene, che viene perseguita nonostante una valenza culturale di questo.

Alla stessa *ratio* risponde la prevista operatività del regime locatizio in ordine agli immobili contenenti arredi sacri, mobili, preziosi e comunque beni di interesse storico, bibliografico, archivistico, artistico, archeologico o monumentale di proprietà del Fondo Edifici di Culto; l'art. 29 del d.P.R. 33/1987, infatti, si limita semplicemente ad onerare il locatario del fabbricato

¹¹² Il quale può essere ridotto laddove sia previsto tra le condizioni contrattuali (bando di gara o provvedimento di indizione della trattativa privata) l'obbligo a suo carico di "sostenere i costi di interventi di ripristino, adattamento, ristrutturazione o restauro da effettuare da parte del FEC per una più proficua manutenzione o valorizzazione dell'immobile" (art. 4, co. 1, d.P.R. 276/07). In tale ipotesi il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 2, co. 2, d.P.R. 276/07).

(al pari del concessionario o dell'utente anche di fatto), della responsabilità per la "diligente custodia e conservazione degli stessi"¹¹³.

In caso di inadempimento agli obblighi derivanti dalla concessione può essere disposta la decadenza dalla stessa, nel rispetto del contraddittorio procedimentale di cui alla legge n. 241/90 e s.m.i. (art. 5, co. 1, d.P.R. 296/05). Tra le cause di decadenza è contemplata espressamente la violazione del divieto di subconcessione totale o parziale (art. 5, co. 3, d.P.R. 296/05). La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che quando il soggetto destinatario del provvedimento di decadenza contesti l'esistenza dei presupposti dello stesso e del conseguente ordine di rilascio, inerendo tali atti all'esercizio del potere pubblicistico di gestione del patrimonio appartenente al Fondo Edifici di Culto ed incidendo essi "sull'interesse del concessionario alla continuità del rapporto di concessione", si configura una controversia da devolversi alla giurisdizione amministrativa esclusiva ai sensi dell'art. 5, co. 1, legge n. 1034 del 1971¹¹⁴.

La decadenza può riguardare anche il provvedimento di aggiudicazione della locazione dell'immobile. La giurisprudenza ha ravvisato i presupposti giustificativi di siffatta misura nel "notevole lasso temporale trascorso dalla conclusione della gara" e nell'"assenza di una fattiva attività collaborativa della società aggiudicataria ai fini della conclusione del contratto" (della quale può ad esempio essere sintomatico il mancato deposito cauzionale); fattori, questi, che ben possono supportare la scelta dell'amministrazione di "porre termine ad una situazione di stallo preclusiva di ogni proficuo utilizzo del bene di proprietà pubblica"¹¹⁵.

Oggetto di esplicita attenzione normativa è anche la revoca del provvedimento concessorio: a mente dell'art. 5, co. 4, del d.P.R. 296/05 "L'Agenzia del demanio può procedere, con il rispetto del termine di preavviso di sei mesi, alla revoca della concessione in caso di sopravvenienza di esigenze di carattere governativo, salvo rimborso per le eventuali migliorie preventivamente concordate ed apportate. L'Agenzia del demanio comunica l'avvio del procedimento di revoca con le modalità di cui al comma 1".

Tale norma (di sette mesi successiva alla legge 11 febbraio 2005 n. 15 di riforma dell'azione amministrativa) presenta molteplici elementi di specialità

¹¹³ A tal fine lo stesso art. 29, ai co. 2 e 3, prescrive che copia dei registri inventari dei suddetti beni sia conservata dal Ministero dell'Interno, nonché dalla Prefettura e dall'ufficio dell'Amministrazione per i beni culturali ed ambientali competenti per territorio. Ogni variazione interessante i registri inventari deve essere comunicata alle dette amministrazioni.

¹¹⁴ T.A.R. Lazio, Sez. I-ter, 6 giugno 2008 n. 5586, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹⁵ Cons. Stato, Sez. VI, 9 aprile 2009 n. 2197, in www.giustizia-amministrativa.it.

rispetto all'art. 21-*quinquies* della legge 241/90 (introdotto per l'appunto dall'art. 14 della l. 15/2005 cit.).

Anzitutto, la previsione regolamentare ammette la sola revoca per sopravvenienza escludendo la revoca-pentimento (legata cioè, secondo l'art. 21-*quinquies*, alla semplice “nuova valutazione dell'interesse pubblico originario”) ¹¹⁶.

In secondo luogo, essa precisa con estrema puntualità la “natura” dell'interesse “sopravveniente” introducendo un significativo fattore di differenziazione rispetto al disposto dell'art. 21-*quinquies*; mentre, infatti, la norma legislativa richiama i “sopravvenuti motivi di pubblico interesse” ed il “mutamento della situazione di fatto”, il d.P.R. del 2005 contempla la sola invocazione di (sopravvenute) “esigenze di carattere governativo”, con ciò decretando l'automatica illegittimità di una qualsiasi altra motivazione che non attenga a tale apicale ambito di interessi.

In terzo luogo, è previsto un “preavviso di sei mesi”, sconosciuto alla normativa generale sull'azione amministrativa. L'espressa imposizione del preavviso bilancia la mancata previsione di un obbligo indennitario¹¹⁷, che invero non sembra potersi accreditare neppure per via interpretativa: basti riflettere che l'anticipata conoscenza del venir meno del vincolo locatizio o concessorio impedisce in radice l'insorgenza di pregiudizi patrimoniali indennizzabili.

Sembra dunque ragionevole la scelta, formalizzata nel richiamato art. 5, co. 4, di confinare la reintegrazione patrimoniale in favore dell'ex concessionario alle sole migliorie apportate al bene (sempreché esse fossero state preventivamente concordate tra le parti o al più, si può ritenere, successivamente accettate dall'amministrazione).

Peraltro la logica della disposizione impone che, nel caso di beni rientranti nel patrimonio del FEC, sia proprio tale organismo in quanto deputato alla cura degli interessi alla migliore utilizzazione dei beni, e non l'Agenzia del Demanio (cui pure espressamente si richiama la norma), il soggetto meglio attrezzato a valutare l'opportunità della revoca.

Ovviamente non costituisce una novità l'obbligo di comunicare all'inte-

¹¹⁶ Si tratta della revoca generata dal semplice “ripensamento”, ossia adottata *re melius perpensa*: sul punto sia consentito il rinvio a STEFANO TARULLO, *Il riesercizio del potere amministrativo nella legge n. 15 del 2005: profili problematici*, in GUIDO CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Giappichelli, Torino, 2005, spec. p. 261.

¹¹⁷ Invece previsto dall'art. 21-*quinquies* cit.: “Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo”.

ressato l'avvio del procedimento di revoca, atteso che, pur in assenza di ancoraggio testuale nell'art. 21-*quinquies* cit., la giurisprudenza si è pacificamente attestata su questa linea con riferimento a tutti i procedimenti di autotutela¹¹⁸. La previsione di un termine dilatorio semestrale rappresenta tuttavia una garanzia ulteriore per i contraenti della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene, infine, alla rilevazione successiva di vizi originari di legittimità nell'operato del FEC, non sembra possano avanzarsi dubbi in ordine all'applicabilità delle norme generali in tema di annullamento d'ufficio, oggi dettate dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241/90.

9. *Segue. Concessione in uso e cessione in proprietà agli enti ecclesiastici*

L'art. 9, prima parte, del d.P.R. 296/05 prevede la possibilità di dare in concessione ovvero in locazione, a titolo gratuito ovvero a canone agevolato, "per finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale, gli immobili di cui all'articolo 1, gestiti dall'Agenzia del demanio nonché gli edifici scolastici e gli immobili costituenti strutture sanitarie pubbliche o ospedaliere".

Qualora si tratti di immobili dei quali sia stato verificato l'interesse culturale ovvero per i quali operi, in attesa della verifica, il regime cautelare previsto dall'articolo 12, co. 1, ult. parte, del D.Lgs. n. 42 del 2004, il provvedimento di concessione o di locazione è rilasciato previa autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 9, seconda parte, d.P.R. 296/05).

I destinatari dell'agevolazione sono i soggetti specificamente considerati dal d.P.R. 296/05 negli artt. 10 (concernente i beneficiari del regime di gratuità della concessione o locazione) ed 11 (che invece individua i beneficiari del canone ridotto). Trattasi di disposizioni particolarmente interessanti in quanto dimostrano come, nella valutazione normativa, l'obiettivo del soddisfacimento degli interessi religiosi – evidentemente assunti come interessi pubblici da perseguire mediante l'azione delle amministrazioni locanti o concedenti – sia di tale rilevanza da far recedere l'interesse alla redditività del bene, che pure costituisce il *fil rouge* di molte delle norme più sopra divise.

In questo ambito, centrale è la previsione dell'art. 10, lett. c), che indica, tra i soggetti legittimati a richiedere *a titolo gratuito* la concessione ovvero la locazione dei beni immobili di cui all'art. 9 ("con gli oneri di ordinaria e straordinaria manutenzione a loro totale carico"), anche gli enti ecclesiastici

¹¹⁸ *Ex plurimis* Cons. Stato, Sez. VI, 13 novembre 2007 n. 5801, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, p. 3192.

di cui al successivo art. 23, in relazione agli immobili adibiti a luogo di culto ai sensi dell'art. 2, co. 4, della legge 2 aprile 2001 n. 136.

La norma dell'art. 23 ora menzionato sembra costituire una mera ripetizione proprio dell'art. 2, co. 4, legge n. 136/01, il quale, in modo del tutto chiaro, già prevedeva (e prevede) che "I beni immobili appartenenti allo Stato, adibiti a luoghi di culto, con le relative pertinenze, in uso agli enti ecclesiastici, sono agli stessi concessi gratuitamente al medesimo titolo e senza applicazione di tributi"¹¹⁹. Pertanto, dalle disposizioni del 2001 e del 2005 traspare una precisa e costante volontà legislativa di mettere mano alla regolarizzazione delle situazioni di uso ecclesiastico già in essere. Sennonché questa volontà, se spiega l'introduzione di un regime di piena gratuità del rapporto e di totale oblio fiscale, non si spinge sino al punto di consentire la perpetuità delle concessioni; le quali, infatti, non dovrebbero superare la durata di 19 anni, ancorché possa comunque operare il meccanismo del rinnovo automatico (cfr. successivo art. 25).

Rispetto a tale dettato normativo pare dunque distonica la prassi del FEC di rilasciare, relativamente agli edifici di culto, concessioni a tempo indeterminato (perpetue), con efficacia espressamente correlata al mantenimento dell'attività di culto (così lo schema di concessione "A" allegato alla circolare 16 febbraio 1993 n. 77, a tutt'oggi applicato). Tale orientamento introduce peraltro un non indifferente elemento di rottura dell'unitarietà del regime di godimento e fruizione degli immobili di culto.

Norma sicuramente di vantaggio è anche, come accennato, l'art. 11 del d.P.R. 296/05, che consente la concessione o locazione *a canone agevolato* dei beni di cui all'art. 9 purché sussistano "finalità di interesse pubblico connesse all'effettiva rilevanza degli scopi sociali perseguiti in funzione e nel rispetto delle esigenze primarie della collettività e in ragione dei principi fondamentali costituzionalmente garantiti, a fronte dell'assunzione dei relativi oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria". Tra i soggetti destinatari dell'agevolazione, notevolmente meno intensa rispetto a quella concernente gli edifici adibiti al culto, la lett. b) del medesimo art. 11 contempla "gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base delle intese ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione"¹²⁰.

¹¹⁹ La disposizione stessa, peraltro, già poneva a carico degli enti ecclesiastici beneficiari "le spese di manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli immobili concessi in uso gratuito".

¹²⁰ Le concessioni e locazioni in favore dei soggetti di cui all'art. 11 sono assentite o stipulate per un canone annuo non inferiore al 10% e non superiore al 50% di quello determinato dai competenti uffici dell'Agenzia del Demanio sulla base dei valori in comune commercio (art. 12 d.P.R. 296/05).

In questo quadro, non del tutto chiara è la *ratio* dell'art. 24 del d.P.R. 296/05, che esclude la gratuità relativamente agli immobili costituenti abbazie, certose e monasteri locati o concessi a favore di ordini religiosi e monastici (sul piano teorico sempre per 19 anni) per l'esercizio esclusivo di attività religiosa, di assistenza, di beneficenza o comunque connessa con le prescrizioni di regole monastiche. Ed infatti gli scopi perseguiti dal concessionario o locatario – e segnatamente quelli di beneficenza – avrebbero potuto suggerire, se non di escludere l'onerosità della concessione per i nuovi atti (art. 24, co. 1)¹²¹, quantomeno di non subordinarne la stipula “alla previa regolarizzazione dei rapporti pendenti, con la corresponsione di una somma determinata nella misura annua ricognitoria di euro 150,00”, cui si assomma l'acquisizione all'erario delle “somme già corrisposte a titolo di indennità di occupazione per importi superiori a quello determinato con i criteri previsti dal presente regolamento” (art. 24, co. 3).

A questo punto dell'analisi occorre brevemente soffermarsi sull'art. 73 della l. 222/85, a mente del quale “Le cessioni e ripartizioni previste dall'articolo 27 del Concordato dell'11 febbraio 1929 e dagli articoli 6, 7 e 8 della legge 27 maggio 1929, n. 848, in quanto non siano state ancora eseguite, continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni vigenti”.

La disposizione, com'è innegabile dal suo tenore letterale, conferma l'efficacia dell'art. 6 della l. 848/29, secondo cui “Le chiese appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi, contemplate dall'art. 29, lett. a), del concordato, saranno consegnate all'autorità ecclesiastica, restando revocate le concessioni attuali delle medesime, in qualunque tempo ed a qualunque titolo disposte”.

La durata delle concessioni o locazioni disposte in favore dei soggetti di cui agli artt. 10 e 11 è fissata in 6 anni, salvi casi eccezionali in cui può essere fissata in un periodo non superiore ai 19 anni (art. 14). Gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria sono a carico del concessionario o del locatario, così come gli oneri di qualsiasi natura gravanti sugli immobili (art. 15, co. 1). Qualora l'immobile appartenga al demanio artistico, storico o archeologico, per le opere di ordinaria e straordinaria manutenzione deve essere rilasciata la prescritta autorizzazione di cui all'art. 21, co. 4, del D.Lgs. n. 42/2004, concernente l'autorizzazione per opere e lavori di qualsiasi genere (art. 15, co. 2). Peraltro gli “oneri” connessi alla gestione sono stati ampliati dalla giurisprudenza amministrativa secondo la quale, laddove si rendano necessari lavori di conservazione di beni d'interesse storico-artistico interessanti un immobile appartenente al FEC, l'ente ecclesiastico gestore assume la qualifica di organismo di diritto pubblico, e come tale è assoggettato all'obbligo di indire procedure di evidenza pubblica nel rispetto delle normative comunitarie. In tal senso si è pronunciato il T.A.R. Sicilia, Sez. II Palermo, nella sent. 28 giugno 2004 n. 1304, in www.giustizia-amministrativa.it, in una controversia relativa all'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura afferenti l'attività di progettazione, propedeutica alla presentazione del progetto da finanziare.

¹²¹ Tale comma prevede il “pagamento di un canone annuo ricognitorio pari ad euro 150,00, da aggiornarsi ogni tre anni in misura corrispondente alla variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati”.

Proprio un simile rinvio, tuttavia, ha sollevato un acceso dibattito dottrinale tra gli ecclesiasticisti; dibattito giustificato dall'ambiguità della locuzione "consegnate", astrattamente riconducibile ad un trasferimento del possesso così temporaneo (usufrutto, locazione) come definitivo (compravendita), e dunque non incompatibile con una scissione tra titolarità della fruizione e titolarità del diritto dominicale¹²².

Il tema si presenta particolarmente arduo anche in ragione degli scarsi appigli sistematici ed interpretativi *aliunde* ricavabili, dato che né la legge 848/29 (art. 6), né il Concordato del 1929 (art. 29, lett. a), né tantomeno la legge 222/85 offrono spunti davvero decisivi per stabilire se i beni del FEC classificabili come edifici di culto debbano essere unicamente concessi in uso, con esclusione quindi della cessione in proprietà¹²³.

In un simile, confuso contesto, e senza volersi addentare in un dibattito che appartiene ad altro settore scientifico, la sensibilità dell'amministrativista spinge ad approcciare con una certa cautela la tesi favorevole all'alienazione; essa infatti, sebbene avallata dal Consiglio di Stato¹²⁴, richiederebbe di sciogliere alcuni dubbi – mai veramente sopiti – tanto sul terreno giuridico-formale quanto sul piano dell'opportunità.

Sotto il primo profilo non si può sottacere un serio argomento sistematico opponibile alla tesi dell'alienazione: il legislatore del 1985, quando ha voluto autorizzare il trasferimento della proprietà, l'ha fatto *claris verbis*, come è avvenuto relativamente agli immobili adibiti a civile abitazione. In tal senso si veda l'art. 65 della legge 222/85, secondo il quale "Il Fondo edifici di culto può alienare gli immobili adibiti ad uso di civile abitazione secondo le norme che disciplinano la gestione dei beni disponibili dello Stato e degli enti ad esso assimilati, investendo il ricavato in deroga all'articolo 21 del decreto del

¹²² FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 357.

¹²³ Anzi FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 357, rileva come né il Concordato né la legge 848/29 accennino mai al trasferimento di proprietà in favore dell'autorità ecclesiastica; di qui l'avviso dell'A. (*ibidem*, p. 358) che l'art. 73 della legge 222/85 sia in realtà una disposizione transitoria dettata per l'evasione delle domande pendenti di riconoscimento della personalità giuridica degli enti-chiesa, come tale non legittimante una consegna in proprietà *pro futuro*.

¹²⁴ Cfr. il parere della Sez. I del Cons. Stato n. 1263/89 cit., nonché ID., 6 maggio 1992 n. 929/92, in *Cons. Stato*, 1993, I, p. 443. In quest'ultima sede si è precisato che con il conferimento della personalità giuridica ad un ente-chiesa o ad un ente-parrocchia l'ente interessato consegue a tutti gli effetti, di fatto e di diritto, la proprietà dell'edificio sacro destinato al culto pubblico, senza che occorra allo scopo la redazione di un formale verbale di consegna. Peraltro, con il passaggio *ope legis* della proprietà degli edifici vengono trasferite di diritto non solo le pertinenze immobiliari ma anche quelle mobiliari. Sul punto cfr. RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento*, cit., p. 806, il quale sottolinea l'irrelevanza, nell'opinione del Consiglio di Stato, della circostanza che l'immobile abbia valore artistico-culturale.

Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2”.

Si tratta però di un rilievo superabile sempre sul piano sistematico, riflettendo sul fatto che persino quando soggiacenti al regime dei beni culturali (avendo superato la verifica di cui all’art. 12 o in virtù della tutela imposta in via cautelare dalla stessa norma) gli edifici di culto sono suscettibili di alienazione. Essi, infatti, non rientrano *ex se* nella catalogazione dei beni soggetti al divieto assoluto di alienabilità (art. 54 D.Lgs. 42/2004)¹²⁵, sicché l’alienazione è consentita previa autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali¹²⁶. Oltretutto, una parte della dottrina ritiene che siffatta autorizzazione neppure sia richiesta per gli edifici di culto, in quanto proprio l’art. 6 della legge 848/29 potrebbe riguardarsi come un’eccezione al generale divieto di alienabilità dei beni culturali immobili¹²⁷.

Un ulteriore indizio nel senso dell’alienabilità può del resto ricavarsi dall’art. 53 della legge 222/85, concernente gli edifici di culto cattolico realizzati sulla base di un impegno finanziario pubblico secondo le leggi 22 ottobre 1971 n. 865 e 28 gennaio 1977, n. 10. Il co. 2 di tale articolo contempla, e quindi ammette, la possibilità di un’alienazione dell’edificio di culto nel momento in cui prescrive l’inalterabilità del vincolo ventennale di destinazione dello stesso¹²⁸.

Molto più consistenti appaiono le perplessità motivate da ragioni di opportunità, alle quali dianzi si è fatto cenno.

Al riguardo va rilevato che l’orientamento favorevole alle cessioni in proprietà, oggi nella prassi recessivo (benché in un primo momento nettamente emerso in seno al FEC) ma da più parti caldeggiato, sia prevalentemente da ricondurre all’intento di trasferire sugli enti ecclesiastici i gravosi oneri di manutenzione degli immobili di culto, sollevandone lo Stato.

Tale constatazione pone in evidenza una sorta di paradosso storico: origi-

¹²⁵ Che per i beni sottoposti a verifica vale finché il relativo procedimento non si sia concluso, a mente dell’art. 54, co. 2, lett. a), D.Lgs. 42/2004.

¹²⁶ Art. 55, co. 1, D.Lgs. 42/2004.

¹²⁷ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 857. Per alcune più generali riflessioni circa l’ambito di applicazione dell’autorizzazione ministeriale si v. ANTONIO FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici*, cit., pp. 11-12: l’A. avanza pertinenti dubbi di legittimità costituzionale in merito all’art. 56 del D.Lgs. 42/2004, che assoggetta in via generalizzata a siffatta autorizzazione alcuni negozi di disposizione su beni immobili culturali; tale categoria è evidentemente comprensiva anche degli immobili di culto appartenenti ad enti ecclesiastici, ossia a soggetti cui dovrebbe riconoscersi, per dettato costituzionale, una sfera di autonomia non ingiustificatamente comprimibile.

¹²⁸ Il dettato testuale del co. 2 è il seguente: “Gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali di cui al primo comma, costruiti con contributi regionali e comunali, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi venti anni dalla erogazione del contributo”.

nariamente, con le leggi eversive a suo tempo menzionate¹²⁹, gli immobili di culto furono sottratti alla Chiesa per ragioni – non uniche, ma sicuramente presenti – legate alle difficoltà economiche dello Stato, che si intendeva (anche) così tamponare¹³⁰; oggi lo Stato tende a restituire alla proprietà ecclesiale quei medesimi beni in quanto divenuti fonte di ingenti esborsi erariali, suscitando la non infondata impressione di voler rinunciare ad occuparsi della loro conservazione in favore delle generazioni future¹³¹.

Naturalmente può obiettarsi che un siffatto atteggiamento sia piuttosto da ricondurre ad una propensione statale, di per sé non criticabile, ad anteporre l'aspetto funzionale del bene e l'interesse religioso che esso realizza rispetto alla sua valenza culturale, suscettibile peraltro di soddisfacimento anche ad opera dell'ente ecclesiastico cessionario. A questa notazione è però agevole replicare che un'impostazione del genere finisce per frustrare scientemente ed in modo pressoché irrimediabile le prioritarie esigenze di conservazione del patrimonio culturale, attesa la diffusa consapevolezza della carenza, in capo ai soggetti cessionari, di disponibilità sufficienti per garantire in modo efficace e continuativo la manutenzione e la conservazione degli edifici di culto.

Se è vero, insomma, che il regime giuridico del bene (culturale) non muta per effetto del passaggio di proprietà¹³², il risultato pratico della tendenza alla dismissione, del quale in tempi recenti si è fortunatamente iniziato a prendere atto¹³³, è quello di condannare alla rovina un elevato numero di beni culturali, per la cui salvaguardia le comunità parrocchiali locali possono fare ben poco¹³⁴.

¹²⁹ *Supra*, § 1.

¹³⁰ GIOVANNI B. VARNIER, *Gioielli d'arte*, cit., p. 374, rileva come la sottrazione dei beni alla Chiesa sia stata determinata sia da una spinta ideologica, tesa all'impiego sociale dei beni, che dalla volontà pratica di sanare il *deficit* pubblico.

¹³¹ L'insufficienza degli strumenti finanziari del FEC è da tempo deplorata in dottrina: cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi*, cit., p. 231.

¹³² Come ricorda GIOVANNI B. VARNIER, *Gioielli d'arte*, cit., p. 374.

¹³³ FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 166 ss., spec. p. 168, dà atto del cambio di strategia a livello ministeriale. GIOVANNI B. VARNIER, *Gioielli d'arte*, cit., p. 374, riferisce di un'opinione che imputa tale maggiore prudenza nell'alienare al fatto che lo Stato sarebbe "costretto dagli inventari ad un più intenso rigore"; l'A. ritiene tuttavia, con radicale presa di posizione, che sarebbe preferibile che lo Stato "non si occupasse di proprietà di Chiese" (*ibidem*).

¹³⁴ Sul punto RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento*, cit., p. 806.

10. *Segue. Il patrimonio mobiliare*

L'interesse del giurista per i beni mobili facenti parte del patrimonio del FEC riposa, oltre che sull'intrinseco pregio di un gran numero di essi¹³⁵, anche sul fenomeno rappresentato dalla loro intensa 'migrazione', dovuta alla consuetudine del Fondo di autorizzarne l'esposizione in mostre.

Tale prassi manifesta incognite teoriche non irrilevanti.

Ad esempio, ci si potrebbe domandare se l'autorizzazione in parola esiga il preventivo vaglio del Ministero per i beni e le attività culturali, posto che l'art. 48 D.Lgs. 42/2004 prescrive la presentazione della richiesta al Ministro almeno con 4 mesi di anticipo "in caso di beni appartenenti allo Stato o sottoposti a tutela statale".

La disposizione ora richiamata appare, a tutta prima, di piana applicazione relativamente ai beni del FEC, anche perché non richiede di prendere posizione sulla natura del Fondo (essa, infatti, concerne sia i beni di proprietà statale che quelli semplicemente sottoposti a 'tutela' statale); del resto, la prassi del FEC ne conferma l'operatività, in quanto l'acquisizione del nullaosta della Soprintendenza per i beni e le attività culturali è ritenuta indispensabile sia per i prestiti di opere che per il trasferimento – anche temporaneo – di beni mobili del Fondo dalle sedi originarie.

Tuttavia questo approccio manifesta un punto di frizione sia rispetto ad un dato normativo, rappresentato dall'autonomia gestionale riconosciuta al FEC (art. 57, co. 1, legge 222/85), sia rispetto ad un dato logico, rinvenibile nell'esigenza di evitare la sovrapposizione di due Ministeri con competenze analoghe, a sua volta foriera di appesantimenti burocratici ed aggravamenti procedurali. Difatti, l'interesse alla conservazione di detto patrimonio (che in ipotesi potrebbe sconsigliare prestiti "a rischio") è affidato in modo esplicito alle cure del FEC dalle norme che direttamente lo riguardano; emblematici gli artt. 27, lett. b) (concernente il patrimonio complessivamente considerato), e 29, co. 1, del d.P.R. 33/1987.

Peraltro un ulteriore argomento sistematico per negare un intervento autorizzatorio del Ministero dei beni e attività culturali è offerto dalle norme sull'utilizzazione dei beni culturali di proprietà del Fondo: se, in forza dell'art. 30, co. 1, del d.P.R. 33/1987, il Ministero dell'Interno può direttamente autorizzare un impiego di tali beni per fini diversi da quelli cui sono destinati

¹³⁵ Nell'ambito di tale patrimonio ricadono circa 2000 libri antichi (custoditi nella Biblioteca della Centrale Direzione Centrale per l'Amministrazione del Fondo edifici di culto) editi a partire dal 1500. Si tratta di volumi di taglio giuridico, letterario, filosofico e religioso, spesso corredati da preziose illustrazioni ed incisioni eseguite con tecniche xilografiche e calcografiche.

(sentito il consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto e valutate le “ragioni o circostanze di particolare rilevanza, nazionale od internazionale, sotto il profilo culturale od artistico”), *a fortiori* esso sembra facoltizzato ad autorizzare i semplici prestiti, che sono funzionali al pubblico godimento dei beni e non implicano alcuna alterazione alla destinazione del bene.

Nella delineata prospettiva, la disposizione di chiusura contenuta nell'art. 30, co. 4 del d.P.R. 33/1987 (“Vanno in ogni caso osservate le norme di tutela, conservazione e valorizzazione dei beni culturali”) sembra fare rinvio alle norme sostanziali di tutela dei beni e non anche alle competenze ed alle norme procedurali introdotte dal Codice dei beni culturali. Così, ad esempio, sembra doversi applicare l'art. 48 del D.Lgs. 42/2004 là dove richiede l'attenta considerazione delle esigenze di conservazione dei beni e, per quelli appartenenti allo Stato, anche delle esigenze di fruizione pubblica (co. 3); nonché là dove prescrive l'adozione delle misure necessarie per garantire l'integrità dei beni (*ibidem*); nonché, infine, là dove subordina il rilascio dell'autorizzazione all'assicurazione delle cose e dei beni da parte del richiedente (co. 4).

In tutte queste ipotesi, per le ragioni esposte, le relative valutazioni sembrano poter essere tranquillamente rimesse in via esclusiva al FEC in quanto ente deputato alla gestione anche del patrimonio mobiliare. Tanto più che nel suo consiglio di amministrazione, che è di per sé un collegio di “esperti”, siede un rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali, il quale – beninteso, nella sede consiliare e non *uti singulus* – potrebbe essere interpellato in ordine ad eventuali situazioni particolarmente problematiche che dovessero presentarsi.

11. *Prospettive di riforma del FEC: il Fondo per i Servizi Religiosi*

Da tempo la dottrina ecclesiasticistica avanza ipotesi di riforma del FEC, a volte caldeggiando interventi normativi lievi, quali quelli concernenti la sua gestione ed i suoi finanziamenti; altre volte prospettando modifiche legislative più pregnanti, fino ad immaginare un'integrale rivisitazione dei compiti e dell'organizzazione del Fondo.

Nell'ambito della prima area di pensiero è stata soprattutto criticata la corrente prassi di attribuire al FEC proventi derivanti dal c.d. otto per mille Irpef, e segnatamente proventi tratti dalla quota espressamente destinata dai contribuenti allo Stato in luogo delle Confessioni religiose¹³⁶. In effetti tali

¹³⁶ FRANCESCO FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, cit., p. 150. V. anche *retro*, nt. 105.

assegnazioni destano legittime perplessità, poiché chi sceglie di destinare parte dell'Irpef allo Stato in quanto tale verosimilmente non desidera avvantaggiare, neppure indirettamente, alcuna Confessione religiosa¹³⁷; sicché non sembra peregrino auspicare una più decisa presa di posizione del legislatore sul punto.

Ai fini del presente studio, tuttavia, maggiore interesse suscitano le sollecitazioni dottrinali orientate ad un più profondo riesame dei compiti del FEC. Tra queste, due appaiono di particolare rilievo: quella che invoca una generica estensione delle competenze dell'organismo in modo da farvi rientrare l'elaborazione della politica ecclesiastica dello Stato nel campo dell'edilizia di culto¹³⁸; e quella che, muovendo dal presupposto che lo Stato non dovrebbe occuparsi dei soli edifici di culto *già esistenti*, come attualmente la disposizione dell'art. 58, co. 1, legge 222/85 inequivocabilmente prevede¹³⁹, bensì anche provvedere ad allestire manufatti nuovi in vista della cura di interessi religiosi delle diverse confessioni, ritiene in questa direzione possibile ed opportuno ampliare le competenze del FEC.

Come è stato esattamente notato, si è affermata nella società, in modo imperioso e diffuso, l'esigenza di fruire di locali nei quali, anche in un'ottica interrituale, poter svolgere le pratiche religiose¹⁴⁰. Pertanto, in una visione fortemente estensiva dei compiti affidati al Fondo Edifici di Culto, quest'ultimo potrebbe divenire il mezzo per programmare e gestire tale più vasta gamma di interventi.

Quelle ora delineate sono impostazioni estremamente suggestive, che però devono misurarsi con alcune difficoltà derivanti dall'attuale assetto 'multilivello' delle competenze disegnate dalla nostra Carta costituzionale.

Va infatti considerato che, anche nella nuova veste di soggetto istituzionale di riferimento per l'edilizia di culto, il FEC resterebbe un organismo statale (organizzativamente collocato nell'alveo ministeriale), ragion per cui in sede

¹³⁷ GIANNI LONG, *Il finanziamento delle confessioni religiose con intesa*, in *Dir. eccl.*, 2006, I, p. 486. Non meno dubbie appaiono, perciò, le assegnazioni effettuate in favore di enti legati a Confessioni già *ex se* beneficiarie dell'otto per mille.

¹³⁸ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 866.

¹³⁹ Il tenore dell'articolo è perentorio nell'imporre un impiego dei proventi del patrimonio del Fondo ai soli fini di conservazione, restauro, tutela e valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al Fondo stesso. Se ne desume agevolmente che il FEC non ha l'obiettivo istituzionale di procedere all'edificazione di nuovi immobili destinati al culto (cfr. GIUSEPPE VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, cit., p. 228), apparendo insufficiente a tal fine l'espressione finale normativa riferita agli "altri oneri posti a carico del Fondo stesso" (cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Fondo Edifici di culto*, cit., p. 4).

¹⁴⁰ SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi*, cit., pp. 231-232.

legislativa sarebbe necessario compiere uno sforzo per elaborare formule atte ad armonizzare l'intervento statale con le funzioni regionali e locali. Infatti un conto è preservare i beni già esistenti sul territorio, campo nel quale la competenza statale appare difficilmente discutibile, specialmente quando i beni presentino valenza culturale, un altro conto è progettare ed eseguire nuovi interventi destinati ad incidere sul tessuto socio-urbanistico con il preciso obiettivo di rafforzare l'esercizio della libertà di religione.

Occorre qui ricordare che la materia del "governo del territorio", comprensiva delle attività urbanistiche ed edilizie, è affidata alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni ex art. 117, co. 3, Cost.; con la conseguenza che le Regioni, nel legiferare, sono vincolate unicamente al rispetto dei principi fondamentali della normativa primaria, molti dei quali oggi desumibili dalle disposizioni contenute nel d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (Testo Unico dell'edilizia)¹⁴¹.

Inoltre, le funzioni amministrative di governo e di concreta gestione del territorio competono ai Comuni, salvo il potere di indirizzo e coordinamento statale¹⁴². Conseguentemente, essendo "le chiese e altri edifici religiosi" opere di urbanizzazione secondaria (cfr. art. 16, co. 8, d.P.R. 380/2001), spetta ai Comuni, accanto all'attività generale di programmazione urbanistica, il rilascio dei permessi di costruire e l'incameramento degli oneri di urbanizzazione. E non v'è chi non scorga l'esigenza imprescindibile di circondare il ruolo comunale delle più ferree garanzie, tanto più quando gli interventi di trasformazione territoriale – nella prospettiva interrituale cui prima si accennava – puntino all'edificazione di manufatti ascrivibili ai più diversi culti, intercettando così tematiche destinate a toccare da vicino le sensibilità delle collettività locali.

Anche sul versante del finanziamento, peraltro, gli enti locali giocano un ruolo di primo piano, posto che ai sensi dell'art. 53, co. 1, legge 222/85 "Gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle per-

¹⁴¹ Sono quindi le Regioni, in quanto enti deputati ad esercitare competenze legislative e programmatiche, a stabilire la disciplina dei c.d. *standard* religiosi, delle destinazioni delle aree a servizi pubblici e della dislocazione delle opere di urbanizzazione secondaria: cfr. ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 1994, III, p. 540. Inoltre è la legislazione regionale a disciplinare l'erogazione di contributi comunali all'edilizia religiosa e talora anche a prevedere finanziamenti diretti regionali (ENRICO VITALI, ANTONIO G. CHIZZONITI, *Manuale breve*, cit., pp. 111-112). Per ult. rinv. su questi temi v. RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento*, cit., pp. 771-772.

¹⁴² PASQUALE COLELLA, *Sul finanziamento statale dell'edilizia religiosa*, in *Giur. it.*, 2002, p. 2245, il quale richiama l'art. 88 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (ma cfr. oggi anche l'art. 8 della legge 15 marzo 1997 n. 59 e l'art. 4 del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112). Tale potere statale dovrebbe fondarsi sulla rilevazione degli interessi religiosi della popolazione e della consistenza numerica dei fedeli nei luoghi destinati ad ospitare le opere di culto.

tinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni¹⁴³.

Stanti queste coordinate, il ruolo del Fondo Edifici di Culto, in quanto struttura statale, non potrebbe che essere ridisegnato in una veste cooperativo-consultiva a favore delle Regioni e degli enti locali in vista di una coordinata politica dei finanziamenti e di una corretta dislocazione sul territorio delle attività edificatorie connesse ad esigenze di culto, ovviamente – lo si ribadisce – in una cornice rigorosamente neutrale e multiconfessionale¹⁴⁴. Proprio a tal fine il Fondo, anche valendosi della sua organicità al Ministero dell'Interno, potrebbe incaricarsi di elaborare studi e statistiche circa l'impatto territoriale degli appartenenti alle diverse fedi religiose, nonché di redigere criteri e linee guida finalizzati a razionalizzare l'allocazione degli edifici di culto. Si riuscirebbe in tal modo a dare soddisfazione alle esigenze delle diverse comunità di fedeli e ad operare una loro ottimale (ossia né insufficiente, né sovrabbondante), distribuzione nelle varie aree regionali.

Sempre in una prospettiva tesa alla dilatazione dei compiti del FEC, si è pensato di immettere nella sua sfera di competenza anche il restauro e la conservazione dei beni culturali ecclesiastici di proprietà di enti ecclesiastici o di privati (cittadini o enti)¹⁴⁵.

Una siffatta soluzione potrebbe sembrare teoricamente già praticabile anche *de iure condito*, poiché in un passaggio della Relazione sui principii del 6 luglio 1984 stilata dalla Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici¹⁴⁶ si manifesta la volontà di “affidare al ‘Fondo’ anche il compito di provvedere, in via straordinaria, previa intesa tra il Ministero dell'Interno e quello dei

¹⁴³ Tradizionalmente spetta ai Comuni anche pianificare ed affrontare le spese per la conservazione degli edifici di culto: cfr. MARIO PIACENTINI, *Chiesa (come edificio di culto)*, in *Nss. dig. it.*, III, Torino, 1964, p. 188. In proposito non si può non concordare con la critica mossa da CARLO CARDIA, *Edilizia di culto e l. 222/85*, in *Foro it.*, 1995, I, p. 3114 ss., ai pregressi orientamenti della Corte dei conti volti a negare ogni impegno statale nel finanziamento dell'edilizia di culto; giustamente, infatti, l'A. ribadisce la centralità in tale ambito proprio del cit. art. 53 l. 222/85.

¹⁴⁴ Se, infatti, sostegno dello Stato deve esserci, esso deve essere conforme al modello dello Stato sociale, che per definizione soddisfa le esigenze dei cittadini per la loro reale consistenza ed emersione nel tessuto sociale, astenendosi da aprioristiche predilezioni (cfr. LEOPOLDO ELIA, GIUSEPPE BUSIA, *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, p. 71, ove si afferma che “il diritto sociale costituisce il riconoscimento del bisogno da parte dell'ordinamento giuridico, che tende con interventi di varia natura a soddisfare il bisogno stesso”). Nella delineata prospettiva, la dottrina ha addirittura ipotizzato una polifunzionalità dell'edificio “in relazione a tutte le esperienze religiose cui l'edificio può essere utile”: così ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 350.

¹⁴⁵ Sembra questa l'opinione di MARIO TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 243.

¹⁴⁶ Leggila in *La revisione del concordato. Un accordo di libertà*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1986, p. 538.

beni culturali, alla conservazione ed al restauro degli edifici di culto che, per eccezionale valore storico ed artistico, abbiano particolare rilevanza nel patrimonio culturale nazionale, pur non essendo compresi tra i beni del fondo” (III, 3, lett. *f*). Ed anzi proprio questa previsione, per quanto letteralmente improntata alla *straordinarietà* del compito previsto, ha fatto dubitare della prassi sino ad oggi seguita dal FEC di esercitare le proprie competenze con esclusivo riguardo ai beni già facenti parte del suo patrimonio.

Si ritiene tuttavia che detta prassi debba essere approvata, dal momento che la legge 222/85, unica fonte legittimata a dettare prescrizioni efficaci per l'ordinamento italiano, non ha in alcun modo recepito la ricordata indicazione (a differenza di tutte le altre contenute nella Relazione), né certamente la Relazione sui principi può assurgere al rango di legge¹⁴⁷. Inoltre, il principio di legalità, già nel suo nucleo elementare di legalità formale, impone di rinvenire nella legge la fonte di ogni potere amministrativo; e con riferimento alla competenza in parola non è difficile scorgere che tale fondamento non esiste.

In chiusura di queste osservazioni occorre dare conto di un'ulteriore corrente di pensiero, se vogliamo ancora più audace, che guarda ad una drastica trasformazione del FEC intendendo porsi in corrispondenza con la progressiva espansione dei compiti propri del c.d. “Stato sociale”, riguardato quale direttrice fondamentale dello Stato democratico sin dalla metà del '900¹⁴⁸.

Come è stato rilevato, la legge 222/85 genera la sensazione che lo Stato si disinteressi della *costruzione* degli edifici di culto, “tanto da far venir meno le proprie erogazioni finanziarie e da ritenere tale attività rientrante tra le finalità di carattere religioso, come tali estranee a quelle proprie dello Stato”¹⁴⁹. Ma parte della dottrina, contestando tale stato di cose, propugna una decisa inversione di marcia e, conseguentemente, un'assunzione diretta in capo agli apparati amministrativi dei servizi religiosi, al pari ad esempio dei servizi sanitari e scolastici, nonché degli altri servizi che si raccolgono nella oramai comune definizione di “*welfare*”.

È stato in questo senso sostenuto che le “esigenze multiconfessionali di assistenza spirituale” dovrebbero trovare rispondenza in competenze statali, non potendosi accedere (anche per motivi di equità ed imparzialità) all'idea che esse gravino sugli utenti o sui singoli gruppi religiosi¹⁵⁰. Nella descritta

¹⁴⁷ GERARDO BIANCO, *Osservazioni*, cit., p. 845.

¹⁴⁸ LEOPOLDO ELIA, GIUSEPPE BUSIA, *Stato democratico*, cit., p. 71, ove si rimarca che “La storia delle democrazie nella seconda metà di questo secolo è anche il racconto di un continuo ampliamento della lista dei diritti sociali”.

¹⁴⁹ GIUSEPPE VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, cit., p. 230.

¹⁵⁰ SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi*, cit., p. 232.

prospettiva, gli interessi religiosi legati all'edilizia di culto, alla tutela dei beni culturali ed all'assistenza spirituale dovrebbero essere gestiti direttamente dallo Stato "nel rispetto del pluralismo confessionale e senza attentare per nulla alla propria laicità"¹⁵¹.

A nostro avviso questa convinzione non solo è del tutto plausibile, ma si rafforza, sul piano dogmatico, in virtù del richiamo all'essenza stessa dello Stato sociale, che coincide con l'apprestamento di risposte organiche e sostenibili ai bisogni che via via affiorano dalla società¹⁵². Bisogni tra i quali già si collocano a pieno titolo quelli che giustificano il finanziamento della Chiesa cattolica e degli edifici di culto¹⁵³, ma che costituiscono una catalogo in continua espansione, soprattutto tenuto conto della crescente multiculturalità del tessuto sociale.

Né può trascurarsi che il tema presenta risvolti di estrema importanza anche sul piano pratico, dal momento che, come è stato acutamente osservato, lo stadio di confusione e di lacerazione in cui versano le democrazie contemporanee, inevitabilmente aggravato dal fenomeno dell'immigrazione di massa, "impone di pensare ai diritti sociali e alla loro massima estensione, nonché all'esito compensativo che ne sortisce, come all'unico strumento possibile per evitare un'incontrollabile tensione sociale"¹⁵⁴.

In altre parole, in contesti socialmente instabili e multirazziali quali quelli che connotano attualmente i Paesi dell'Europa continentale, il fattore religioso assume a pericoloso elemento di amplificazione della predetta "tensione sociale"¹⁵⁵. I possibili attriti richiedono pertanto di essere disinnescati mediante politiche statali non limitate alla ricomposizione dei conflitti già emersi, ma soprattutto indirizzate alla preventiva creazione di congegni stabili e funzionali in cui si possano dispiegare compiutamente e liberamente il dialogo ed

¹⁵¹ SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi*, op. loc. ult. cit.

¹⁵² Cfr. le precedenti nt. 144 e 148.

¹⁵³ Sul punto GIORGIO FELICIANI, *L'applicazione della legge 20 maggio 1985 n. 222. Gli esiti di una ricerca*, in *Dir. eccl.*, 2006, I, p. 459. Sulla varietà dei finanziamenti, che vedono la presenza, accanto all'otto per mille Irpef, di misure di sostegno finanziario indiretto, v. RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 139 ss., spec. p. 15 ss. Sulla riconduzione dell' "edilizia di culto" ai "compiti di benessere" della pubblica amministrazione e quindi, in definitiva, allo "Stato sociale" v. VALERIO TOZZI, *Edilizia di culto*, cit., p. 335.

¹⁵⁴ FRANCESCO RIMOLI, *Stato sociale (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 2004, p. 14.

¹⁵⁵ Sul punto ANTONIO FUCILLO, *La multireligiosità tra possibile "normazione" ed ipotetica "autonormazione"*, in ANTONIO FUCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 267, il quale sottolinea la "presenza nella società di numero talmente ampio e variegato di confessioni, gruppi religiosi e sette di ogni genere, che sembrano parcellizzare la comunità intera, in tante micro e macro comunità".

il confronto; di meccanismi, cioè, che pure nella diversità etnico-religiosa riescano a favorire la coesistenza armonica dei particolarismi, confinando la contrapposizione delle idee e delle esigenze ad uno stadio di molto anteriore alla degenerazione dei rapporti sociali¹⁵⁶.

Un'attenta riflessione su questi spunti può forse indurre a correggere qualche distrazione del passato¹⁵⁷ ed a ripensare dalle fondamenta il ruolo del FEC: quest'ultimo, dalla forma elementare (qual è quella odierna) di mero apparato di gestione di beni potrebbe evolversi in un più raffinato strumento al servizio del nuovo *welfare*; ossia in una struttura votata all'elaborazione ed all'attuazione, in via amministrativa, delle politiche di governo dei fenomeni religiosi, naturalmente comprensive della, ma non limitabili alla, edilizia di culto.

Quanto sopra ipotizzato potrebbe avvenire mediante la sua trasformazione in un Fondo per i Servizi Religiosi (FSR) concepito attorno all'idea centrale della rappresentatività multiculturale e della produzione di regole 'contrattate' di pacifica convivenza (non essendo sensato, nel campo della libertà religiosa, perseguire un obiettivo di integrazione/uniformazione in senso stretto) tra i sistemi confessionali; regole che, anche grazie al coinvolgimento degli enti territoriali infrastatali, sono forse le uniche a poter davvero aspirare all'effettività in una società in cui al sempre più obsoleto modello dell'eteronormazione, costruito sui cardini dell'*imperium*, della rigidità e della sanzione, si va sostituendo quello dell'autonormazione, fondato viceversa sulle mutue concessioni e sulla permanente e metodica ricerca di un equilibrio mobile tra coerenza al precetto (*pacta sunt servanda*) e flessibilità delle regole¹⁵⁸.

È del resto possibile preconizzare che la proposta di trasformazione del FEC in FSR possa costituire uno dei diversi strumenti utili per accelerare il passaggio dal "diritto diasporico" alla "unificazione interculturale", secon-

¹⁵⁶ Del tutto opportunamente, pertanto, FRANCESCO RIMOLI, *Stato sociale*, cit., p. 16, ricorda che la riconquista della centralità dello Stato sociale, del suo fine di "integrazione politica e sociale" e dell'idea di democrazia solidale che vi è connessa si impone in modo pressante proprio in una fase come quella attuale, in cui si manifestano, in una preoccupante commistione, "instabilità occupazionale", "paura del futuro", "rinnovate povertà ed emarginazioni", "postmoderne schiavitù".

¹⁵⁷ VALERIO TOZZI, *Edilizia di culto*, cit., p. 337, nota come il legislatore abbia talora ignorato "i diversi modi di proposizione dei bisogni" da parte delle "formazioni sociali a carattere religioso" diverse dalla cattolica.

¹⁵⁸ Per interessanti riflessioni su questo tema si v. ANTONIO FUCCILLO, *La multireligiosità*, cit., pp. 282-283, ove si prospetta il ricorso all'autonormazione quale rimedio generale per ricomporre le frammentazioni del sociale, impiegabile in quanto tale al di là dell'ambito in cui esso è originariamente sorto (*lex mercatoria*). La questione accennata nel testo intercetta problemi di tale numero e complessità da non poter essere qui neppure sfiorati.

do le efficaci categorie logiche coniate da Mario Ricca¹⁵⁹. Se, infatti, appare corretto (e coerente con quanto poc'anzi accennato) agire sui congegni normativi rinunciando alla nomotetica per fattispecie tipiche e astratte¹⁶⁰ in nome di processi di integrazione interculturale (o “eterointegrazione”)¹⁶¹ atti a realizzare il valore della interculturalità sia in termini lessicali che ermeneutici¹⁶², a questa impostazione (che si predica in ultima analisi attuabile sul piano delle fonti del diritto) non possono non corrispondere, sul terreno del “provvedere” in concreto, il concepimento e la messa in campo di modelli strutturali nei quali lo scambio interculturale abbia modo di manifestarsi altrettanto espansivamente.

È quindi intuitivo che le nuove competenze che si immagina di conferire all'organismo in parola non potrebbero disgiungersi da una sua palingenesi strutturale, posto che, come misura minimale, nel consiglio di amministrazione (o nell'organo collegiale equivalente) dovrebbero trovare spazio e voce esponenti delle diverse confessioni religiose, accanto ai rappresentanti dei vari livelli istituzionali. Ed è del pari inevitabile che anche l'aspetto finanziario dovrebbe essere riconsiderato, non potendosi mettere mano ad una seria dilatazione dei compiti del Fondo senza una parallela riflessione sugli strumenti di intervento economico¹⁶³.

Una riforma di tal genere non solo realizzerebbe – secondo la logica tradizionale dell'amministrativista – la garanzia della ponderatezza della decisione che, anche in ragione della maggior ricchezza degli elementi istruttori (fatti ed interessi conosciuti e posti in comparazione), può riconoscersi nel (o meglio, in qualsiasi) processo decisionale collegiale; ma rivestirebbe, per così dire, una valenza ulteriore sul piano tanto sociale quanto culturale.

Sul piano sociale condurrebbe ad un maggior grado di “accettazione” della decisione amministrativa, discendente dalla certezza, che ogni centro di interesse potrebbe ben nutrire, di aver potuto esprimere un'adeguata rappresentatività dei propri bisogni e delle proprie istanze.

¹⁵⁹ MARIO RICCA, *Oltre babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, p. 343.

¹⁶⁰ MARIO RICCA, *Oltre babele*, cit., p. 339.

¹⁶¹ MARIO RICCA, *Oltre babele*, cit., p. 344. La “eterointegrazione” si sposa, nel pensiero di Ricca, con la “incompletezza”, intesa come predisposizione al continuo scambio comunicativo con i circuiti sociali e, ancor prima, come (acquisizione di) consapevolezza della provvisorietà delle chiavi di lettura culturali dell'ordinamento nell'interpretazione e attuazione dei valori/fini costituzionali. I due concetti si saldano in quello, unificante, della “sovranità interculturale” (*ibidem*).

¹⁶² MARIO RICCA, *Oltre babele*, cit., p. 343.

¹⁶³ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi*, cit., p. 232.

Sul piano culturale costituirebbe occasione e mezzo per cogliere l'“altro” nella sua completezza di persona ed integrarlo *in quanto tale* (ossia non sulla base di indici classificatori parziali legati all'etnia, alla religione, alla tradizione, ecc.) nel processo decisionale amministrativo¹⁶⁴; prospettiva, questa, che sola può evitare quelle deformazioni che, sovente proprio per via di un cortocircuito nei meccanismi comunicativi, sortiscono quale effetto fatale ed indesiderabile la paralisi definitiva ed irreversibile di quegli stessi meccanismi¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Sulla centralità della persona quale baricentro, *ratio* e fine dell'*azione* e dell'*organizzazione* amministrativa, in armonia con la direttrice solidaristica costituzionale che impregna entrambe, mi permetto di rinviare a STEFANO TARULLO, *Il Principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, spec. Cap. II (segnatamente parr. 10 ss.) e Cap. IV (segnatamente par. 8).

¹⁶⁵ Il rischio delle “radicalizzazioni culturali”, giustamente evidenziato da MARIO RICCA, *Oltre babele*, cit., p. 62, è fenomeno sin troppo noto. Al fine di prevenirlo, e con esso prevenire l'ipertrofia di pregiudizi e condotte marginalizzanti, deve essere sfruttata ogni effettiva possibilità di incontro e dialogo dei diversi ambienti culturali (in tale locuzione ricomprendendosi anche le differenti espressioni etnico-religiose). Per quel che concerne la dinamica dell'amministrare, la soluzione più semplice ed appropriata, per le ragioni esposte nel testo, è rappresentata dall'elaborazione di schemi decisionali collegiali il cui intensivo impiego, in un'ottica scevra da formalismi di facciata, valga a comprendere e far comprendere che anche l'“altro” usa il “frigorifero”, secondo la non banale immagine proposta dallo stesso MARIO RICCA, *ibidem*, pp. 59-60.