



**Alessandro Albisetti**

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di  
Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano)

## **Principi supremi dell'ordinamento e articolo 9 della Costituzione.**

**SOMMARIO: 1. La questione – 2. Le prospettive.**

### **1. La questione.**

La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.), tema di grandissima e pressante attualità, non sembra avere trovato nella giurisprudenza della Corte costituzionale un'adeguata e rilevante considerazione.

Più specificamente, la Corte affronta la delicata problematica nell'ormai remota ordinanza 24 febbraio 1985, n. 26<sup>1</sup>, ove dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 ss. l. 27 maggio 1929 n. 810, nella parte concernente l'art. 16, 2 c., del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, secondo cui è in facoltà della Santa Sede di dare agli immobili indicati negli artt. 13-16 del Trattato, situati in territorio italiano, l'assetto che creda, senza bisogno di autorizzazioni o consensi da parte di autorità governative, provinciali o comunali, in riferimento agli artt. 3, 9, 117 e 128 Cost., poichè tali parametri costituzionali non rientrano tra i "principi supremi dell'ordinamento costituzionale".

La Corte infatti sottolinea che per sua costante giurisprudenza il sindacato sulle norme dei Patti Lateranensi è limitato all'accertamento della loro conformità ai "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" e in tale categoria "agli effetti in questione" non rientrano gli invocati parametri, mentre il c.d. privilegio di extraterritorialità, previsto dal Trattato, non offende di per sé "il patrimonio storico e artistico della Nazione".

È opportuno, al riguardo, compiere qualche osservazione preliminare.

Va innanzitutto rilevato che l'impiego dell'ordinanza nella fattispecie *de qua* non appare particolarmente convincente, dal momento

---

<sup>1</sup> Cfr. ord. 24 gennaio 1985 n. 26, in *Foro it.*, 1985, I, 636, con *nota* di N. COLAIANNI.



che il ricorso alle ordinanze di manifesta infondatezza è per solito riservato a questioni già in precedenza dichiarate fondate o non fondate. Ma, anche prescindendo da siffatte considerazioni “di stile”, ancor meno plausibile appare il fatto che la Corte, pur sollevando un dubbio di ammissibilità della questione stessa – dubbio peraltro del tutto condivisibile, dal momento che la Corte con copiosa e costante giurisprudenza ha sempre ritenuto inammissibili le questioni sollevate *a non iudice* o nel corso di un procedimento non giurisdizionale – decida comunque di affrontare nel merito la complessa problematica sollevata dal Pretore di Roma<sup>2</sup>.

E proprio in relazione al merito della questione la Corte ribadisce l’ormai ben noto richiamo ai “principi supremi dell’ordinamento costituzionale”, riaffermandone la valenza di unico parametro di giudizio nelle questioni di legittimità costituzionale delle norme di derivazione pattizia.

La Corte, infatti, rifacendosi alla di poco precedente sentenza n. 18/82, ove per la prima volta essa Corte aveva individuato quale principio supremo dell’ordinamento costituzionale quello desunto dal diritto alla tutela giurisdizionale *ex art. 24 Cost.*, nella fattispecie *de qua* nega che possa essere ravvisata alcuna violazione di qualsivoglia “principio supremo”.

In particolare, i giudici costituzionali confutano quanto sostenuto nell’ordinanza di rimessione, vale a dire che l’art. 16 capoverso del Trattato possa in qualche modo porsi in contrasto con una serie di principi accolti dalla Costituzione e sopra ordinati alle stesse norme dei Patti Lateranensi, come quelli sanciti dagli artt. 3, 9, 117 e 128 Cost., determinando così “un pregiudizio irreversibile per il patrimonio ambientale, naturale, sociale, economico e politico del Paese, una disparità di trattamento quanto al rispetto delle leggi urbanistiche, nonché una lesione dei poteri conferiti in materia di disciplina del territorio alle regioni e ai comuni”.

Una tale declaratoria di “manifesta infondatezza” appare senza dubbio molto discutibile.

In effetti, com’è stato rilevato, “dalle norme costituzionali indicate nell’ordinanza di rimessione, riguardate nel loro complesso e con particolare riferimento a quelle contenute negli artt. 117 e 128, non era impossibile desumere il principio supremo (individuato nella sent. 18/82) di sovranità della repubblica come articolata anche nelle

---

<sup>2</sup> Al riguardo è stato osservato che la “rilevata dubbiosità della Corte è, comunque, prova della difficoltà del problema”: cfr. M. LUCIANI, *Sull’esonazione da autorizzazione d’autorità italiana della destinazione degli immobili della S. Sede*, in *Riv. amm.*, 1985, p. 540.



autonomie locali, nel proprio ordine, in cui rientrano la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale (art. 1 l. 28 gennaio 1977 n. 10) e la tutela del patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9 Cost.)<sup>3</sup>, tutela che a sua volta rientra espressamente e a pieno titolo nell'ordine proprio dello Stato.

Sempre in relazione all'art. 9 Cost., l'ordinanza ritiene che il cosiddetto "privilegio di extraterritorialità" previsto dal Trattato fra la Santa Sede e l'Italia non offende -di per sé - il "patrimonio storico e artistico della Nazione".

Anche questa affermazione è suscettibile di non pochi rilievi.

Com'è noto, il tema della condizione giuridica degli immobili extraterritoriali della Santa Sede non è stato oggetto di ampi approfondimenti in dottrina e giurisprudenza<sup>4</sup>. Pur tuttavia, se la genesi dell'attribuzione dello *status* extraterritoriale agli immobili della Santa Sede è strettamente legata alla questione romana e all'*iter* formativo della sovranità vaticana, va opportunamente sottolineato come la peculiarità del regime giuridico dei suddetti immobili in relazione alla condizione di immunità delle sedi degli agenti diplomatici prevista dal diritto internazionale si caratterizzi per l'obiettiva diversità esistente tra gli immobili vaticani e le sedi diplomatiche stesse.

Infatti, come è stato efficacemente sottolineato, nel novero degli edifici di proprietà vaticana ne sono presenti alcuni "come le Basiliche patriarcali, aventi una destinazione tale per cui un raffronto con le sedi degli agenti diplomatici non è neppure possibile. Invece, un tale raffronto può farsi per tutti quegli immobili che sono sedi di Congregazioni e uffici della Curia romana"<sup>5</sup>: ed è proprio in quest'ultima categoria che rientra il Palazzo di Propaganda Fide in piazza di Spagna cui l'ord. 26/85 fa riferimento.

Una tale differenziazione di natura e di disciplina è stata oggetto anche di un recente riconoscimento internazionale<sup>6</sup> che, nel sancire

---

<sup>3</sup> N. COLAIANNI, *nota*, cit., 637.

<sup>4</sup> Sul tema si veda, di recente, C. DAQUANNO, *La condizione giuridica degli immobili extraterritoriali della Santa Sede*, in *Archivio giuridico*, 2004, p. 319.

<sup>5</sup> G. MORELLI, *La condizione giuridica degli immobili indicati nell'art. 15 del trattato del laterano*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1945, p. 96.

<sup>6</sup> In effetti, il Comitato esecutivo della Conferenza degli Stati parti della Convenzione dell'UNESCO, ha considerato l'extraterritorialità degli immobili della Santa Sede *sui generis* e ben distinta da quella delle ambasciate. Ciò è avvenuto in sede di iscrizione degli edifici extraterritoriali nel Patrimonio Mondiale dell'Umanità, ad eccezione delle Ville Pontificie di Castel Gandolfo e del Pontificio Seminario Minore: definendo la condizione giuridica degli immobili "un régime d'extraterritorialité qui réserve au Saint-Siège l'exercice de pouvoirs déterminés de souveraineté ayant une



l'unicità e l'impossibilità per il regime degli immobili extraterritoriali della Santa Sede di costituire un precedente, contraddice di per sé il richiamo fatto dal Trattato del Laterano alle immunità delle sedi degli agenti diplomatici.

In effetti, l'analisi delle singole previsioni immunitarie contenute nel Trattato lateranense dimostra come la condizione giuridica degli immobili della Santa Sede non è esplicitamente rapportabile a quella delle sedi diplomatiche, ma, al contrario, si tratta di una comparazione connotata, ad un tempo, da dissonanze e corrispondenze, almeno nel senso che in alcuni casi si riscontra un regime di minor favore, in altri invece un trattamento assolutamente privilegiario.

Così, se per un verso ai sensi dell'art. 15 agli immobili si applicano le immunità delle sedi degli agenti diplomatici, con la conseguenza che ne viene sancita con certezza l'inviolabilità della sede, al contrario nell'ipotesi di reato commesso nell'immobile e circa la presunta sussistenza dell'immunità da giurisdizione penale, si è invece riconosciuta la competenza legislativa e giurisdizionale italiana per i fatti e gli atti avvenuti all'interno dei suddetti immobili, affermando che gli stessi "fanno parte del territorio italiano e sono sottoposti al potere di imperio delle leggi dello Stato"<sup>7</sup>.

La sottoposizione alla giurisdizione penale italiana (a differenza di quanto avviene in materia d'immunità dalla giurisdizione civile ove la giurisprudenza ha mostrato una tendenza decisionale oscillante, tale da suscitare non poche incertezze interpretative), è stata recentemente riaffermata dalla Cassazione<sup>8</sup>, chiamata a pronunciarsi sugli impianti della Radio Vaticana a Santa Maria di Galeria: in effetti, al riguardo la Corte ha stabilito che "nulla autorizza a ritenere che fattivamente lo Stato italiano abbia rinunciato alla giurisdizione, in particolare a quella penale, in relazione ad eventi illeciti verificatisi sul suolo nazionale e causati da condotte poste in essere in spazi extraterritoriali della Santa Sede", escludendo quindi qualsivoglia riconoscimento dell'immunità giurisdizionale e legittimando invece l'applicabilità in materia delle leggi processuali penali italiane.

Vi sono ulteriori esempi di difformità di regolamentazione tra immobili extraterritoriali della Santa Sede e sedi diplomatiche.

Così, a norma dell'art. 16 del Trattato è prevista l'esenzione da tributi ordinari e straordinari, tanto verso lo Stato quanto verso

---

particulière résonance international", il Comitato ha valutato che "cette situation unique en son genre ne saurait constituer de précédent".

<sup>7</sup> Cfr. Cass. pen. 22 marzo 1939, in *Foro it.*, 1939, II, 304.

<sup>8</sup> Cfr. Cass. pen. 9 aprile 2003 n. 22516, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003/3, p. 622, con nota di G. MACRÍ



qualsiasi altro ente: orbene, poiché tale immunità fiscale non è concepita come semplice derivazione dal regime extraterritoriale della sede, ma come un'ulteriore franchigia a sostegno del particolare regime immunitario lateranense, è palese in materia il riconoscimento di una specifica situazione privilegiaria degli immobili della Santa Sede rispetto alle sedi diplomatiche.

Sempre l'art. 16 del Trattato stabilisce un insieme di esenzioni che si applicano tanto agli immobili extraterritoriali, quanto alle altre proprietà in esso indicate. Gli immobili non possono essere assoggettati a vincoli ed espropriazioni per pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede; inoltre ne è riconosciuta la libera determinazione dell'"assetto", senza necessità di autorizzazioni o consensi da parte delle autorità italiane, libertà che viene argomentata sulla base delle "nobili tradizioni artistiche che vanta la Chiesa Cattolica" (art. 16, 2°c).

La peculiarità della normativa testè menzionata è palese, tanto più che tale concessione costituisce un *unicum*, che non trova alcuna possibilità di raffronto nella disciplina delle sedi diplomatiche, le quali restano comunque sottoposte ai regolamenti e alla normativa italiana in materia di determinazione dell'"assetto".

Ed è proprio questa esclusività di disciplina normativa, che prescinde da qualsivoglia riferimento internazionalistico, a far sì che suscitino non poche perplessità le risoluzioni cui è pervenuta la Consulta quando, nell'ord. 26/85, ha dichiarato la piena legittimità costituzionale della suddetta esenzione argomentando che "il privilegio di extraterritorialità ... non offende – di per sé – il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Nella specie va infatti rilevato che la mancata ricomprensione nel novero dei principi supremi dell'ordinamento della "tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione" (ex art. 9 Cost.) appare del tutto insoddisfacente, sia perché a quella tutela "si riannodano interessi subbiettivi – quali quello dell'ambiente vivibile e salubre – che sia la dottrina ... sia la giurisprudenza ... considerano quali autentici diritti (subbiettivi) fondamentali"<sup>9</sup>, sia perché la non "offesa" del patrimonio storico e artistico della Nazione viene troppo semplicisticamente affidata alle "nobili tradizioni artistiche" che la Chiesa Cattolica "vanta" in materia.

## 2. Le prospettive.

---

<sup>9</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Sull'esenzione*, cit., p. 540.



Sul perché la Corte costituzionale non abbia voluto riconoscere nell'ordinanza *de qua* la valenza di "principio supremo dell'ordinamento costituzionale" all'art. 9 della Costituzione si potrebbe a lungo discutere.

Per certo, come è stato rilevato, "la questione di costituzionalità, pur null'affatto inconsistente, riguardava un solo soggetto (la Santa Sede) ed una limitatissima categoria di immobili nominativamente indicati"<sup>10</sup>: pertanto la declaratoria di manifesta infondatezza sembrava rispondere soprattutto "all'esigenza di carattere generale di evitare l'indugio nella microconflittualità costituzionale"<sup>11</sup>.

Ma accanto a questa prima valutazione, d'ordine più strettamente "tecnico", è forse lecito chiedersi perché "dopo il relativo *exploit* del 1982, la Corte ha deciso di raccogliere le vele e ritirare i remi in barca"<sup>12</sup>.

Più volte abbiamo sostenuto<sup>13</sup> che tutto il percorso svolto dalla Corte costituzionale nell'arco della sua ormai lunga e complessa attività, oltre a indirizzarsi nel senso di un significativo e costante rafforzamento istituzionale, sembra aver tratto ispirazione, come è stato efficacemente sottolineato, "dal pragmatismo, dalla progressiva espansione degli strumenti di intervento, dalla ricerca di un rapporto preferenziale con l'opinione pubblica (più che con il sistema delle forze politiche), da consolidare attraverso la difesa e la promozione delle libertà fondamentali"<sup>14</sup>. In tale prospettiva è stato anche possibile affermare che l'evoluzione della prassi della giurisprudenza costituzionale ha portato ad attribuire un sempre maggior rilievo agli interessi e ai valori sottostanti alla disciplina costituzionale, con la conseguenza che «l'asse del giudizio di costituzionalità si è sempre più spostato dalle norme ai principi, dal confronto fra norme al "bilanciamento" tra diversi interessi e valori sottesi alle norme»<sup>15</sup>. Anzi, in un'ottica siffatta la Corte è giunta a valorizzare «il richiamo ai principi fino al punto di individuare un nucleo di "principi supremi" inderogabili anche in sede di revisione costituzionale e di trarre da taluni principi formulati in tema di libertà l'individuazione di una

---

<sup>10</sup> N. COLAIANNI, *nota*, cit., 636.

<sup>11</sup> N. COLAIANNI, *nota*, cit., 637.

<sup>12</sup> N. COLAIANNI, *ibidem*.

<sup>13</sup> Cfr. A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 2000, p. 89 ss.

<sup>14</sup> E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, p. 19.

<sup>15</sup> E. CHELI, *ibidem*.



categoria di “nuovi diritti” non espressamente menzionati, ma implicitamente desumibili dalla Costituzione»<sup>16</sup>.

Non è forse inopportuno rammentare, al riguardo, come la problematica dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale abbia visto come indiscussa protagonista la materia ecclesiastica, e come proprio quasi esclusivamente nella materia *de qua* la Corte abbia svolto il suo lungo e tortuoso percorso interpretativo.

In effetti, se il 1971 (con le sentenze n. 30, 31 e 32) è stato l’anno fondamentale della giurisprudenza costituzionale in materia ecclesiastica che, per la prima volta, ha affrontato il complesso “nodo” del Concordato affermando tra l’altro la possibilità di un sindacato di legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria, il 1982 (con le sentenze n. 16, 17 e 18) non è apparso certo meno significativo, ove si consideri che nella fattispecie la Corte ha portato a maturazione e a compimento alcuni principi che aveva già enunciato proprio in quelle sentenze del 1971 sopra menzionate.

Ed è proprio nella sentenza n. 18/82 infatti che la Corte enuclea con assoluta chiarezza il primo principio supremo dell’ordinamento costituzionale, quel diritto alla difesa giurisdizionale *ex art. 24 Cost.* che deve essere coordinato, oltre che con il principio supremo della sovranità dello Stato *ex art. 1 Cost.*, anche con il principio supremo della reciproca indipendenza dello Stato e della Chiesa *ex art. 7,1° c., Cost.*: dal che si può ragionevolmente dedurre che il divenire storico del nostro Paese, a far tempo dallo Statuto albertino e fino alle note disposizioni (artt. 7 e 8) della Costituzione repubblicana, abbia pienamente legittimato un sistema delle relazioni fondamentali tra Stato e Chiesa cattolica che attiene nella sostanza alla materia costituzionale pur prescindendo da una specifica disposizione della Costituzione formale, ma con un preciso riferimento ai principi supremi della Costituzione materiale.

Proprio nella materia ecclesiastica la Corte sembrerebbe, dunque, mostrare come pienamente acquisita quell’impostazione secondo la quale esiste tutta una serie di principi supremi della Costituzione materiale, la cui violazione può determinare l’incostituzionalità anche di leggi costituzionalmente protette, quali i Patti lateranensi, o di vere e proprie leggi costituzionali, quali gli Statuti regionali speciali. Anzi, al riguardo, particolarmente significativa sembra essere la sentenza 29 dicembre 1988 n. 1146<sup>17</sup> ove la Corte, affrontando alcune questioni di

---

<sup>16</sup> E. CHELI, *ibidem*.

<sup>17</sup> Cfr. sent. 29 dicembre 1988 n. 1146 in *Giur. cost.*, 1988, p. 5565 con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*.



legittimità costituzionale del D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige), compie alcune enunciazioni d'ordine generale che appaiono di particolare interesse.

Più specificamente, la Corte afferma che "la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono i principi che la Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139), quanto i principi che pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana". Ed è proprio su queste basi che la Corte finalmente afferma in modo inequivocabile la propria "competenza a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale" dal momento che se così non fosse, "si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso e non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore".

Sul finire degli anni 80 la Corte compie un ulteriore e significativo passo avanti verso una nuova e più matura consapevolezza di quelli che sono i principi che attengono ai valori supremi sui quali si fonda la Carta Costituzionale. Ci riferiamo alla fondamentale sentenza n. 203/89<sup>18</sup> ove si afferma che gli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost. concorrono a "strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica": enunciazione, questa, che verrà ulteriormente puntualizzata nella sentenza n. 334/96 ove si precisa che la "distinzione tra 'ordini' distinti, che caratterizza nell'essenziale il fondamentale e supremo principio di laicità o non confessionalità dello Stato ... significa che la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti come mezzo al fine dello Stato".

Com'è noto, il riferimento al principio supremo di laicità o non confessionalità dello Stato ha ampiamente caratterizzato tutta la giurisprudenza costituzionale susseguente, ma, quel che più conta, ha coinciso, anche, con una nuova ed efficace politica istituzionale della Corte stessa, che si trova ora ad operare in un contesto di valori che

---

<sup>18</sup> Cfr. sent. 12 aprile 1989 n. 203 in Foro it., 1989, I, 1333 con nota di N. COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*.





appare molto diverso da quello del passato: anzi, al riguardo, è stato acutamente osservato che essa si trova ormai “ad agire in una situazione che potrebbe anche favorire l’assunzione di quel ruolo di custode dei valori fondamentali che taluni tendono ad assegnarle”<sup>19</sup>.

Tali affermazioni appaiono particolarmente significative.

In effetti, è proprio in questa rinnovata prospettiva di custode e garante dei valori fondamentali della Costituzione che ci sentiamo di poter esprimere l’auspicio più vivo affinché la Corte possa e voglia riconsiderare le conclusioni cui è pervenuta nell’ordinanza n. 26/1985, giungendo senza ulteriori indugi a riconoscere la piena valenza di “principio supremo dell’ordinamento costituzionale” alla tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione di cui all’art. 9 della Costituzione.

Riconoscimento, questo, la cui importanza non è certo il caso di ribadire o sottolineare, anche alla luce delle più recenti evenienze verificatesi nel nostro Paese.

---

<sup>19</sup> E. CHELI, *Il giudice*, cit., p. 41.