



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
"TOR VERGATA"**

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO

XX CICLO

***GLI "EDIFICI" E I "LUOGHI" DEL CULTO TRA STATO, CHIESA
CATTOLICA E CONFESIONI DI MINORANZA***

Tesista: Dott.ssa Anna Acquaviva

Tutor: Chiar.mo Prof. Cesare Mirabelli

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Antonio D'Atena

A.A. 2008/2009

*A Cecilia Edith
e a Carlo.*

A nonna.

*"L'amore vince la paura".
(Edith Stein)*

“Signor Sindaco, Roma è sempre stata una città accogliente. Questa nostra città, come del resto l'Italia e l'intera umanità, si trova ad affrontare oggi inedite sfide culturali, sociali ed economiche, a causa delle profonde trasformazioni e dei numerosi cambiamenti sopravvenuti in questi ultimi decenni. Roma si è andata popolando di gente che proviene da altre nazioni e che appartiene a culture e tradizioni religiose diverse, ed in conseguenza di ciò, ha ormai il volto di una Metropoli multi-etnica e multi-religiosa, nella quale talvolta l'integrazione è faticosa e complessa. Da parte della comunità cattolica non verrà mai meno un convinto apporto per trovare modalità sempre più adatte alla tutela dei diritti fondamentali della persona nel rispetto della legalità”.

Discorso del Santo Padre Papa Benedetto XVI
in occasione della visita in Campidoglio,
9 marzo 2009.

<i>OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE</i>	7
--	---

CAPITOLO PRIMO. La nozione di “edificio di culto”, tra significati normativi e ragioni di disciplina.....	10
---	----

1. Il termine “edificio di culto” come risultato di una tradizione non comune a tutte le confessioni religiose.....	10
2. Una ricognizione storica della normativa sull’edilizia di culto. Varietà dei termini utilizzati.....	17
3. L’edilizia di culto e le competenze Stato-Regioni.....	24
3.1. Nella pianificazione urbanistica.....	24
3.2. Nel sistema di finanziamento.....	29
3.3. Le leggi regionali e le riforme.....	38
4. Il caso della Regione Lazio.....	41
4.1. Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto, e interventi per il recupero degli edifici aventi importanza storica, artistica, archeologica.....	41
4.2. L’assegnazione delle aree alle confessioni religiose: le delibere della Giunta comunale.....	43
5. Innovazioni legislative ed attuale disciplina giuridica.....	46
6. Il regime tributario.....	48
7. In particolare: le disposizioni canoniche sul finanziamento dell’edilizia di culto.....	51
8. Il Fondo Edifici di Culto.....	54

CAPITOLO SECONDO. Gli edifici di culto delle confessioni di minoranza e la giurisprudenza.....	59
--	----

1. Nozione e nomenclatura utilizzata.....	59
2. Le nuove confessioni e la costruzione di luoghi per il culto.....	61
3. Costruzione e proprietà.....	63
4. La destinazione degli edifici al culto pubblico.....	64
5. L’apertura di templi ed oratori e l’esercizio in forma associata del culto.....	66
6. Attività negli edifici di culto.....	67
7. Le moschee.....	69
8. L’edilizia di culto e la giurisprudenza.....	73
8.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993 e la diversità di trattamento tra confessioni religiose nel finanziamento dell’edilizia di culto.....	73
8.2. La sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2001 e la giurisprudenza amministrativa regionale sul finanziamento dell’edilizia di culto.....	75

8.3. La realizzazione di edifici delle confessioni di minoranza nella giurisprudenza amministrativa. Le pronunzie della Corte europea dei diritti dell'Uomo. Due note decisioni delle Corti Americane.....	79
9. Proposte di legge sulla libertà religiosa: scissione tra diritto all'esercizio del culto, e disponibilità oggettiva di strutture edilizie adeguate. Critiche.....	84

CAPITOLO TERZO. Il concetto di edificio di culto nel diritto della Chiesa.....88

1. Il concetto di edificio di culto: terminologia e funzione.....	88
2. Tipologie di chiese.....	93
3. Erezione di una chiesa. Consenso del Vescovo e posa della prima pietra.....	97
4. Dedicazione e benedizione di un edificio di culto. Effetti giuridici. Titolo di una chiesa.....	100
5. Profanazione e riduzione ad uso profano di un luogo sacro.....	103
6. Uso di una chiesa. Esercizio del culto. Cura dei luoghi. Beni sacri e preziosi. Ingresso libero e gratuito.....	105

CAPITOLO QUARTO. Il vincolo di destinazione al culto.....108

1. L'art. 831, comma 2° del codice civile: interpretazioni.....	108
2. La <i>deputatio ad cultum publicum</i> operata dall'autorità ecclesiastica: i rapporti tra l'ordinamento canonico e l'ordinamento statale.....	113
3. La proprietà degli edifici di culto.....	118
4. La natura giuridica del vincolo di destinazione ad uso pubblico di culto.....	122
5. Gli edifici di culto dismessi.....	126
5.1. Gli orientamenti della Cei su "I beni culturali della Chiesa in Italia" (1992).....	127
5.2. La situazione italiana. I beni del demanio e del F.E.C.....	128
5.3. Le chiese come beni culturali. L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Cei.....	130
5.4. Profili finanziari e fiscali per gli edifici dismessi.....	133
5.5. L' <i>Istruzione in materia amministrativa</i> della Cei del 2005.....	135

CAPITOLO QUINTO. La delimitazione dell'edificio di culto e le sue pertinenze.....138

1. Le pertinenze degli edifici di culto. Definizione di pertinenza e distinzione da altre figure giuridiche. Parte di cosa. Cosa composta. <i>Universitas</i> . Immobile per destinazione. Accessori.....	138
2. Elementi del rapporto pertinenziale.....	142
3. Regime giudico delle pertinenze.....	145
4. La sagrestia come pertinenza dell'edificio di culto secondo le recenti sentenze della Corte di Cassazione penale.....	148
5. Le cappelle all'interno delle chiese. I sepolcri e le cappelle funerarie.....	152
6. Il diritto di banco in chiesa. Il muro comune.....	154
7. Le cose mobili destinate al culto.....	155
8. I cimiteri.....	156

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....159

1. L'eguaglianza nella libertà.....	159
2. Le nuove confessioni ed i "luoghi di culto". "Paura" delle moschee.....	160
3. I criteri per una possibile riforma della disciplina normativa.....	162
4. La situazione proprietaria attuale.....	164

BIBLIOGRAFIA.....165

ALLEGATI.....194

1. "Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto". Riepilogo 2004-2005-2006-2007-2008.....	195
2. "Estratto del Verbale del Consiglio comunale di Roma, anno 2006, Deliberazione n. 93".....	196

OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

L'indagine testimoniata da questo lavoro – in una sola proposizione – riguarda il trattamento giuridico degli spazi dedicati al culto, non catalogabili in nomenclature predefinite ed in tradizioni comuni, e tuttavia degni di essere “*egualmente*” favoriti come luoghi di libertà, nonostante il diritto civile si occupi solo degli edifici del culto cattolico e delle relative pertinenze.

Il termine “*edifici di culto*”, risulta come il “*frutto di una tradizione che non trova riscontro in tutte le confessioni religiose*”¹. Se per i fedeli cattolici vi sono, da sempre, immobili ben identificati - nonostante la questione della classificazione di “altri” spazi di preghiera - ciò non è per altri gruppi religiosi, per i quali, vista la variegata pratica religiosa espletata, risulta più appropriato riferirsi ad onnicomprensivi “*luoghi per il culto*”.

Dall'analisi della legislazione precedente all'entrata in vigore della Costituzione, emerge il costante favore pubblico, per gli edifici della Chiesa cattolica, storicamente confessione di Stato nonché religione maggiormente diffusa tra il popolo italiano: ma altresì la precoce necessità di affidare le scelte dell'edilizia religiosa ai soggetti che successivamente saranno considerati i reali “*arbitri della selezione delle esigenze e della individuazione delle priorità*”, nonché “*giudici del caso concreto*”: gli Enti locali.

Così, la legge del 17 agosto 1942, n. 1150 (c.d. legge urbanistica), che ha considerato l'edilizia di culto un’“*opera pubblica*”, da inserire all'interno dei Piani Regolatori Comunali; l'art. 12 della l. del 28 gennaio 1977, n. 10, che ha stabilito la destinazione di una parte dei proventi dei contributi di concessioni edilizie, anche alla realizzazione di nuovi “*edifici di culto*”; l'art. 74 della l. del 20 maggio 1985, n. 222, che ha incluso la realizzazione di nuove chiese “*entro le funzioni urbanistiche di competenza locale*”. Così è anche nelle riforme legislative successive. Il d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112, ha delegato agli enti locali varie funzioni in materia di “opere

¹ C. Cardia, *La condizione giuridica dei luoghi di culto*, www.statoechiese.it, 2008.

pubbliche”, tra cui, lett. d., l’*“Edilizia di culto”*, facendo venir meno le competenze che lo Stato si era riservato col D.P.R. n. 616/1977.

Da ultimo, la riforma costituzionale, avvenuta con l. del 18 ottobre 2001, n. 3, che - anche riservando la materia dei *“rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose”* allo Stato - non ha fatto venir meno la competenza di fatto degli interventi locali su materie religiose, ipotizzando una loro partecipazione di tipo *“trasversale”*, anche in ragione del principio di *“sussidiarietà”*.

Ed in effetti, l’esigenza *“sociale”* di disporre di spazi di preghiera, risulta essere stata ampiamente soddisfatta dalle molteplici leggi regionali emanate negli ultimi anni. Ma ciò non senza discriminazioni a danno delle confessioni acattoliche.

Grazie ai plurimi interventi della Consulta - che ha giudicato incostituzionali le leggi regionali sul finanziamento dell’edilizia di culto, richiedenti un’*“intesa”* ex art. 8 della Cost. alle confessioni destinatarie del contributo - gli altri luoghi di culto sono stati ritenuti egualmente meritevoli di tutela. Il principio è stato confermato anche da pronunzie della giurisprudenza amministrativa regionale circa i criteri da utilizzare per il rilascio del c.d. *“permesso di costruire”*; da decisioni della Corte Europea dei diritti dell’uomo; e da alcune sentenze emesse dalle Corti internazionali.

Sorge tuttavia la questione di qualificare spazi - come le *“Moschee”* - che non sempre sono finalizzati al culto, così come *“comunemente”* inteso - o non solo ad esso - anche al fine di concedere i contributi economici e i privilegi fiscali, già previsti per gli edifici cattolici e per i luoghi di *“confessioni religiose”* che abbiano dimostrato stabilità ed organizzazione appropriate.

Per la Chiesa cattolica, il criterio per l’identificazione degli *“edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico”* è offerto dall’art. 831 c.c., che rinvia indirettamente al diritto canonico: pur prevedendo per essi la disciplina di diritto comune e pur non nominando le modalità attraverso cui avviene la *“deputatio ad cultum publicum”* effettuata dall’autorità ecclesiastica.

Tali edifici appartengono per la maggior parte, al Fondo Edifici di Culto - amministrato dal Ministero dell’Interno - che *“ha in cura”* molti di essi qualificati anche

come “*beni culturali*”. Ma ve ne sono anche di appartenenti a privati proprietari. Ne consegue la dibattuta natura giuridica dell’istituto, oggetto di argomenti dottrinali e casi di diritto civile.

Infine, vi è da sottolineare che il trattamento giuridico riservato a tali immobili va esteso anche alle “*pertinenze*” di culto, assieme a tutte le questioni connesse a tale operazione, come ad esempio, il problema relativo alla individuazione tecnica di alcune di esse. Risolutore il principio secondo cui: “*Il concetto di edificio destinato all’esercizio pubblico del culto cattolico è estensibile anche alle pertinenze, per la cui configurazione non è decisiva la materiale unicità della costruzione dei locali, bensì il legame funzionale derivante dalla loro destinazione al servizio dell’edificio principale al fine di permettere l’esercizio dell’attività di culto*”².

² TAR Campania, sez. I Salerno, sent. del 10 marzo 2004, n. 133, Il dir. eccl., 2004, II, 317, e in Rep. Foro it., 2006, Chiesa ed edifici di culto, 1260, n. 3, 1965, 25. In questo ambito, non è possibile operare attraverso la “presupposizione”, in quanto il diritto della Chiesa cattolica ignora il concetto di “pertinenza”: M. Petroncelli, “*Edifici di culto cattolico*”, Enc. Dir., XIV, Milano.

CAPITOLO PRIMO. La nozione di “edificio di culto” tra significati normativi e ragioni di disciplina.

1. Il termine “edificio di culto” come risultato di una tradizione non comune a tutte le confessioni religiose. 2. Una ricognizione storica della normativa sull’edilizia di culto. Varietà dei termini utilizzati. 3. L’edilizia di culto e le competenze Stato-Regioni. - 3.1. Nella pianificazione urbanistica. - 3.2. Nel sistema di finanziamento. - 3.3. Le leggi regionali e le riforme. 4. Il caso della Regione Lazio. - 4.1. Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto, e interventi per il recupero degli edifici aventi importanza storica, artistica, archeologica. - 4.2. L’assegnazione delle aree alle confessioni religiose: le delibere della Giunta comunale. 5. Innovazioni legislative ed attuale disciplina giuridica. 6. Il regime tributario. 7. In particolare: le disposizioni canoniche sul finanziamento dell’edilizia di culto. 8. Il Fondo Edifici di Culto.

1. Il termine “edificio di culto” come risultato di una tradizione non comune a tutte le confessioni religiose.

Per l’espletamento delle pratiche di culto, vi sono, solitamente, “*edifici*” o “*luoghi*” a tale scopo destinati³.

³ A. Galante, *La condizione giuridica delle cose sacre*, Milano, 1903; E. Allorio E., *Il problema delle cose sacre*, in Riv. Dir. priv., 1934, II, 178 e ss.; E. Allorio, *Ancora sul problema delle cose sacre*, *ibidem*, 1935, II, 231 e ss.; A. De Gennaro, *La dicatio ad patriam di res sacrae. Sulla tutela civile delle cose destinate al culto dei fedeli nelle chiese pubbliche*, *Diritto dei beni pubblici*, 1936, 52 e ss.; C. Jannaccone, *Il vincolo di diritto canonico di indisponibilità delle cose sacre destinate al culto nell’ordinamento giuridico italiano*, Ferrara, 1937; M. Petroncelli., *La “deputatio ad cultum publicum”*, Milano, 1937; Id., *La condizione giuridica degli edifici di culto e il nuovo codice civile*, in Arch. dir. eccl., 1941, 31 e ss. e 185 e ss.; O. Giacchi, *La condizione giuridica degli edifici di culto nel diritto italiano*, Foro Lombardia, 1939, 21 e ss.; G. Olivero, *Note sul regime civile degli edifici di culto ed in particolare sull’acquisto di essi per usucapione*, Arch. Dir. eccl., 1943, 240 e ss.; Id., *Sulla condizione giuridica degli edifici di culto acattolico*, *Annali del Sem. giur. Dell’Università di Catania*, vol. I, 1949-1950, 147 e ss.; T. Mauro, *Appunti sul regime giuridico delle chiese parrocchiali nel diritto italiano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1950, 459 e ss.; A. De Stefano, *Il ripristino degli edifici di culto danneggiati o distrutti da eventi bellici*, *Il dir. eccl.* 1950, 996; Id., *In tema di pertinenze immobiliari dell’edificio destinato al culto*, *ivi*, 1951, 863; Id., *Sull’assoggettabilità della casa canonica all’imposta sui fabbricati*, *ivi*, 1952, 141; A. Moroni, *Chiese ed edifici destinati all’esercizio del culto*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1954, 75 e ss.; Spinelli L., *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico*, *Foro it.*, 1954, IV, 153 e ss.; R. Baccari, *La situazione giuridica delle chiese nel diritto*

“Edificio” deriva dal latino *aedificium*, *aedificare*, “edificare”. Si tratta di una costruzione generalmente in muratura, per abitazione o altro uso pubblico o privato. E ancora, di un complesso organico o di una struttura organizzata.

“Culto” deriva dal latino *cultum*, *colere*, “coltivare”. E’ il complesso delle usanze e degli atti per mezzo dei quali si esprime il sentimento religioso: nella sfera interna, attraverso l’intelligenza e la volontà; in quella esterna, mediante manifestazioni sensibili quali riti, gesti, parole⁴.

Il termine “*edificio di culto*” è tuttavia, il risultato di una tradizione storica non omogenea e non uguale per tutte le confessioni religiose.

Nella prospettiva di una religione monoteistica, il “*tempio*” non poteva che essere uno solo.

Nel Cristianesimo si adottò il termine nuovo di “*domus ecclesiae*”, intesa come la “casa” e, al tempo stesso la comunità di fedeli. Si superò l’idea della esclusività del luogo di preghiera, in quanto la fede cristiana non risultava più come privilegio di un

italiano, nota a sentenza della Cass, S. III civ., 16 giugno 1951, n. 1572, e in Il Dir. Eccl., 1955, II, 35 e ss.; V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1955, 223 e ss.; G.R. Giacomazzo, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, Il dir. eccl., 1957, II, 225 e ss.; Id., *Art. 831, comma 2, c.c.*, ivi, 1958, I, 338 e ss.; D. Barillaro, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Modena, 1959; A. Vitale, *L’interesse protetto dall’art. 831, comma 2 c.c.*, Dir. giur., 1969, 86; Id., *L’art. 831, comma 2, c.c.*, Giust. civ., 1974, 602; Id., *Chiesa (come edificio di culto)*, Noviss. Dig. It., Appendice, I, Torino, 1980, 1142; G.B. Varnier, *Osservazioni in tema di alienazione di edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico, con speciale riferimento alla successione “mortis causa” nella proprietà della basilica di S.M. Assunta di Carignano in Genova*, Il dir. eccl., 1975, II, 237 e ss.; A. Albisetti, *Brevi note in tema di “deputatio ad cultum publicum” e art. 42 della Costituzione*, Il dir. eccl., 1975, II, 133 e ss.; E. Scavo, *Atti di concessione di chiesa aperta al pubblico di proprietà dello Stato*, Il dir. eccl., 1977, I, 600 e ss.; G. Pucci, *Edifici di culto e disciplina urbanistica: interrogativi*, Il dir. eccl., 1978, I, 645 e ss.; G. Casuscelli G., *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, Milano, 1979; G. Leziroli, *In tema di edifici di culto (osservazioni preliminari)*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, 1981, 381 e ss.; A. Giuffrè, *Profili giuridici dell’edilizia di culto*, Roma, 1983; L. Zannotti, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso: contributo allo studio della problematica del dissenso religioso*, Milano, 1990; V. Tozzi, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, 1990; A. Vitale, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 6° ed., Milano, 1992, 319; G. Leziroli, *Edifici di culto cattolico*, Il dir. eccl., 1994, I, 859; R. Botta, *Le fonti di finanziamento dell’edilizia di culto*, Il dir. eccl., 1994, I, 768; AA.VV., *L’edilizia di culto. Profili giuridici*, Atti del Convegno di Milano del 1994, Milano, 1995; G. Casuscelli, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in AA.VV., *L’edificio di culto. Profili giuridici*, ivi; F. Zanchini, *Tradizione, innovazione e fraintendimenti in tema di edifici di culto*, Quad. dir. e pol. Eccl., 1995, 707.

⁴ “Edificio”, “Culto”, Dizionario della lingua italiana, Zingarelli, 2009.

popolo e di un territorio, ma dotata di una dimensione universale, che si esprimeva attraverso l'incontro del credente con Dio *in interiore homine*. L'incontro con Gesù rendeva superfluo il tempio, e i segni visibili, gli oggetti destinati al culto, l'azione liturgica, erano ormai considerati come il frutto di una esigenza umana, più che derivante dalla natura di Dio.

Anche nella legislazione statale, passata ed attuale, non è possibile riscontrare, in ogni circostanza, la medesima denominazione per l'individuazione delle "chiese"⁵. Vi sono state: "chiese aperte al culto"⁶, "chiese pubbliche aperte al culto"⁷, "chiesa conservata al pubblico culto"⁸, "chiese aperte al culto pubblico cattolico con le loro pertinenze"⁹, "chiese ed altri luoghi sacri, e "chiese povere"¹⁰, "chiese con annesse case parrocchiali"¹¹, "chiese parrocchiali"¹², "chiese parrocchiali e relative case canoniche"¹³, "chiese parrocchiali, succursali ed assimilate e relative case canoniche"¹⁴.

⁵ Art. 2, 5° comma del Concordato del 1929; art. 41 regolamento per l'esecuzione della l. 27 maggio 1929, n. 848; art. 7 della l. 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica); art. 1 decr. Min. Fin., 6 agosto 1955; circ. Min. Lav. Pubbl., 14 agosto 1945, n. 590; e in altre circolari ministeriali, anni 1945-1955.

⁶ Art. 3, 3° comma del Concordato del 1929; circ. Min. Interno, 28 marzo 1939, n. 21100/73 sulle tumulazioni privilegiate.

⁷ Art. 29, lett. a del Conc. '29, n. 848, artt. 10 e 11 e regolamento per l'esecuzione della legge.

⁸ Art. 8, della l. 27 maggio 1929, n. 848 e art. 15 regolamento del 2 dicembre 1929, n. 2262; circ. Min. Fin. del 2 agosto 1932, n. 231.

⁹ Circ. Min. Fin. del 9 giugno 1933, n. 5522 (istruzioni per l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali di costruzione per le chiese, i seminari e le case di abitazione dei parroci).

¹⁰ Artt. 20 e 285 del regolamento per l'esecuzione del t.u. delle leggi di p.s. approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635.

¹¹ Circ. Min. Lav. Pubbl. del 9 aprile 1945, n. 48 recante istruzioni per l'applicazione del d.l. lt. del 1° marzo 1945, n. 154.

¹² Art. 1 della l. 18 dicembre 1952, n. 2522 e circ. Min. Lav. Pubbl. del 14 settembre 1953, n. 144 (concorso dello Stato della costruzione di nuove chiese e nuove case canoniche).

¹³ Art. 1 lett. d, del d. l. 10 gennaio 1952, n. 9 (provvidenze straordinarie per le zone alluvionate per le zone della Calabria).

¹⁴ Art. 1, lett. d, del d. l. 9 aprile 1955, n. 279 (provvidenze straordinarie per le zone alluvionate nei comuni della provincia di Salerno).

Ed inoltre, successivamente alla firma del Concordato con la Chiesa cattolica del 1929: “*edifici aperti al culto*” o “*edifici adibiti al culto*”¹⁵, e ancora “*edifici necessari al culto o degni di essere conservati*”¹⁶.

In alcune norme non è nemmeno dato distinguere tra culto cattolico ed altre pratiche religiose: “*edifici destinati all’esercizio di un culto*”¹⁷, “*edifici destinati ad uso di culto*”¹⁸, “*edifici destinati al culto*”¹⁹, “*luoghi sacri, luoghi destinati al culto, templi*”²⁰, “*edifici serventi al culto pubblico*”²¹, “*fabbricati destinati all’esercizio pubblico del culto*”²².

Pure la dottrina ha utilizzato nomenclature assai diversificate²³.

Il termine “*ecclesia*” è stato sostituito definitivamente da quello di “*edificio di culto*”, dal legislatore civile del 1942 per rendere ragione di un’esigenza di individuazione generale, valevole per la maggioranza delle confessioni²⁴. Nel codice civile del 1865 la disciplina delle chiese era interamente mutuata dal diritto canonico²⁵:

¹⁵ Artt. 2, 9, 10 del Concordato del 1929; art. 3 del t.u. delle norme per la disciplina delle requisizioni, r.d. del 18 agosto 1940, n. 1741; Circ. Min. Lav. Pubbl., del 1° ottobre 1949, n. 4345, relativa alla dichiarazione di pubblica utilità degli edifici di culto ai fini dell’espropriazione.

¹⁶ Art. 635 del cod. pen..

¹⁷ Art. 91, 5° comma, della l. sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, del 17 luglio 1890, n. 6972.

¹⁸ Art. 1, lett. c., del l. lg. C.P.S. 7 ottobre 1947, n. 1303.

¹⁹ Art. 192 del t.u. delle leggi di p.s., approvato con r.d. del 18 giugno 1931, n. 773.

²⁰ Art. 20, 29, lett. c., e 285 del regol. per l’esecuzione del t.u. di p.s., approvato con r.d. del 6 maggio 1940, n. 635.

²¹ Art. 5, lett. i, del t.u. per la finanza locale, approvato con r.d. del 14 settembre 1931, n. 1175; art. 91, lett. i, del t.u. della legge comunale e provinciale approvata con r.d. del 3 marzo 1934, n. 383.

²² Art. 8 regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano, approvato con d.p.r. del 1° dicembre 1949, n. 1142.

²³ Alcuni autori si riferiscono genericamente alle “*cose sacre*”, destinate tramite la consacrazione o la benedizione, direttamente al culto divino. V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1964, 224.

²⁴ G. Dalla Torre, *Dalle “chiese” agli “edifici di culto”*, in AA.VV. *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Convegno di Roma del giugno 2007, Lumsa, Milano, 2008, 3 e ss..

²⁵ Mediante rinvio formale o per presupposizione. Si veda in proposito, D. Barillaro, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, 1963: “Lo Stato non riconosce la qualificazione che il diritto canonico dà di un edificio di culto come atto giuridico, ma lo assume solo come fatto giuridico in senso stretto per farne derivare, nell’ordinamento proprio, conseguenze diverse o, comunque, non in rapporto con quelle che da esso promanano per l’ordinamento della Chiesa. In effetti, nell’atto canonico della deputatio si deve scorgere semplicemente un presupposto di fatto, poiché non si versa nell’ipotesi in cui lo Stato riconosce l’atto ecclesiastico come atto giuridico per farne discendere effetti corrispondenti a quelli propri dell’ordinamento canonico, bensì in quanto si ha una materia che, in

col nuovo codice si decise di regolarne il trattamento giuridico, direttamente riferendosi agli “*edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico*” (art. 831 del codice civile del 1942)²⁶.

L’art. 831 non dà rilievo giuridico al carattere sacro imposto mediante la consacrazione - o la benedizione - canonica, ma considera il fatto che l’edificio sia effettivamente destinato all’“*esercizio pubblico del culto cattolico*”²⁷, in quanto bene strumentale al soddisfacimento di interessi religiosi diffusi nella “*generalità indistinta*

sé per sé, è del tutto estranea ad esso, il quale anche volendo non potrebbe regolarla, solamente lo considera, attraverso un rinvio per presupposizione, come semplice valutazione dell’ordinamento altrui, cioè come un fatto necessariamente antecedente al proprio riconoscimento di quella qualificazione del locale come edificio di culto”; G. Barile, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale : alcune considerazioni in tema*, Padova, 1987; A. Bernardini, *Produzione di norme giuridiche mediante rinvio*, Milano, 1964. Per la differenza tra rinvio formale, rinvio materiale, presupposto in senso tecnico: F. Finocchiaro, *Manuale*, op. cit., 83 e ss.; L. De Luca, *Rilevanza dell’ordinamento canonico nell’ordinamento italiano*, Padova, 1943. M. Petroncelli, *La “deputatio ad cultum publicum”*, Milano, 1937; La condizione giuridica degli edifici di culto e il nuovo codice civile, Arch. dir. eccl., 1941, 31 e ss. e 185 e ss.; L. Scavo Lombardo, *op. cit.*, pag. 262: “secondo i principi comunemente insegnati in tema di attività dello Stato in materia confessionale, il primo dato generico della esperienza giuridica è legato all’affermazione secondo la quale nel diritto obiettivo si scorge fra i criteri dominanti quello di un particolare interessamento statale al normale funzionamento della Chiesa cattolica in Italia, allo scopo di assicurare il soddisfacimento dei bisogni di culto degli appartenenti ad essa Chiesa, per quanto allo Stato possibile ed in conseguenza della coscienza generale, scaturente dall’essere la religione cattolica quella della quasi totalità del popolo italiano”.

²⁶offrendo una nozione anche più ampia di quella derivante dal diritto canonico, in cui si fa riferimento alla “*ecclesia*, il codex juris canonici del 1983, (così come il codice precedente), ha disciplinato i “*luoghi sacri*”: edifici destinati al culto divino o alla sepoltura dei fedeli mediante la dedicazione o la benedizione effettuata dal Vescovo diocesano. In questi spazi vi è consentito solo quanto necessario all’esercizio e alla promozione del culto, della pietà, della religione, e vietato ciò che sia estraneo alla santità del luogo. Il canone 1214 definisce la “*chiesa*” un edificio sacro destinato al culto divino ove entrano i fedeli per esercitare il culto: è costruita col consenso scritto del Vescovo diocesano, se utile al bene delle anime e se non manchino i mezzi necessari alla costruzione e al culto divino; deve essere dedicata o benedetta con rito solenne; e l’ingresso è libero e gratuito. Tra i luoghi sacri anche: gli “*oratori*”, destinati al culto divino su licenza del Vescovo in favore di una comunità di fedeli; le “*cappelle private*” in favore di una o più persone fisiche; i “*santuari*” ove i fedeli si recano in pellegrinaggio per pietà: gli “*altari*”, ovvero le mense ove si celebra l’Eucarestia; e i “*cimiteri*” riservati alla sepoltura dei fedeli defunti. Anche se non tutte le *ecclesiae* rientrano necessariamente tra gli edifici nominati dal primo. Si dà avvio in questo modo a quella che alcuni autori hanno definito una “*laicizzazione*” del problema, ponendo in risalto anche il suo aspetto sociale, ai fini di un “*generale affrancamento dalle impronte del diritto canonico*”, per ispirarsi sempre più spesso ai principi della Carta costituzionale e dell’ordinamento giuridico: G. Leziroli, *In tema di edifici di culto*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980, in *Il dir. eccl.*, Milano, 1981, 389.

²⁷ A.C. Jemolo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, II ed., Milano, 1957, 273.

*dei fedeli*²⁸. Gli edifici della Chiesa cattolica, sono considerati dal punto di vista della “*funzione sociale*” assoluta, ed in ragione di questa; inoltre sono “*beni di uso sociale*”²⁹ e “*beni a destinazione pubblica*”³⁰, e ancora “*beni appartenenti alla nazione*”, e “*beni pubblici*”³¹, strumentali all’esercizio in pubblico e in forma associata del culto (art. 19 Cost.), ai fini del concorso al progresso spirituale dei *cives-fideles*³².

Essi risultano essere diversamente “*finalizzati*” e diversamente “*utilizzati*”: dal privato proprietario che mantiene, seppur contratto, il suo dominio; dalla Chiesa in quanto strumentali alla sua missione pastorale; dallo Stato, per il loro valore culturale, storico, artistico; dai *cives fideles* ai fini dell’esercizio in pubblico e in forma associata del culto e per il loro progresso spirituale.

La progressiva attenzione dello Stato, per la tutela dei beni culturali, è stata interpretata del resto, come segno di passaggio progressivo allo Stato sociale: le istituzioni pubbliche si impegnano a perseguire il “benessere spirituale” del corpo sociale, anche mediante la fruizione degli strumenti – beni - della cultura³³.

Al di là della terminologia adottata vi è però da rilevare che se per la tradizione cattolica “il culto è il complesso degli atti, dei riti e degli usi mediante i quali si rende onore a Dio ed alle creature a Lui unite, nella Chiesa istituita da Gesù Cristo”³⁴, per altre religioni, esso può non manifestarsi attraverso atti o comportamenti da compiersi in

²⁸ “e quando alla *deputatio ad cultum* operata dall’autorità ecclesiastica si accompagni “l’effettivo esercizio pubblico del culto cattolico”. D. Barillaro, *Edifici di culto e art. 700 c.p.c.*, in *Il dir. eccl.*, Milano, 1965, 181-184.

²⁹ “il prevalente interesse della collettività alla persistenza della *deputatio ad cultum* negli edifici a ciò destinati (...), da solo realizza e giustifica la peculiare tutela possessoria, nonché la concorrente limitazione del diritto di dominio del privato proprietario, prescindendo da ogni equivoco rinvio statutale alle norme canoniche”, A. Albisetti A., *Brevi note in tema di “deputatio ad cultum publicum”* e art. 42 della Costituzione, *Il dir. eccl.*, 1975, II, 133 e ss..

³⁰ Si veda: M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense*, Roma, 1963, 134; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; A.M. Sandulli, voce “*Beni pubblici*”, *Enc. del Dir.*, 278 e 284.

³¹ G. Leziroli, *In tema di edifici di culto, op. cit.*, 402 e ss..

³² G. Casuscelli, *Calamità naturali, opere pubbliche ed edifici di culto*, *Il dir. eccl.*, 1978, 378 e ss.; A. Vitale, *L’art. 831. comma 2, c.c.*, *Giust. civ.*, 1974, 602.

³³ G. Dalla Torre G. Dalla Torre, *Dalle “chiese” agli “edifici di culto”*, in AA.VV. *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Convegno di Roma del giugno 2007, Lumsa, Milano, 2008, 3 e ss..

³⁴ “*Edificio*”, in *Vocabolario della lingua italiana*, Zingarelli, 2008, 487; “*Culto*”, in *Vocabolario della lingua italiana*, Zingarelli, 2008, 606.

strutture all'uopo adibite, di guisa che il termine, come detto, risulta come il "*frutto di una tradizione che non trova riscontro in tutte le confessioni religiose*"³⁵. Se per la Chiesa, vi sono immobili ben identificati, per altri gruppi religiosi, considerato il numero dei fedeli, la pratica culturale espletata, l'uso di eterogenei locali in cui si svolgono anche solo riunioni, incontri, preghiere, non è appropriato parlare di edifici, quanto piuttosto di "*luoghi di culto*"³⁶.

Soprattutto le confessioni orientali, tendono ad avere dei locali nei quali si svolgono una serie di attività culturali e culturali, di incontro, di programmazione di iniziative nei quali solo saltuariamente si dà luogo a celebrazioni religiose o a veri e propri atti di culto³⁷.

Il termine "*luogo di culto*" risulta comunque da preferire rispetto a quello di "edificio", anche per quegli spazi del culto cattolico, in cui si svolgono pratiche religiose importanti: come ad esempio, per le processioni lungo le vie delle città o dei paesi.

Allo Stato, in definitiva, interessa non tanto il luogo in sé per sé, quanto la possibilità di concreto esercizio della libertà religiosa in senso collettivo. Essa, intesa in senso negativo, è la libertà dai limiti di espressione eventualmente imposti, ed in senso positivo, la facoltà di esprimere la propria personalità: e deve essere tutelata per ogni

³⁵ Cardia C., *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Convegno di Roma del giugno 2007, Lumsa, Milano, 2008, 8 e ss..

Anche se, alcune confessioni religiose, in realtà non chiedono - perché non desiderano - un edificio o un immobile a ciò finalizzato.

³⁷ Per queste confessioni è più adatta la locuzione "*luoghi di culto*" con conseguenze diverse dal punto di vista pratico e giuridico. Possiamo non trovare edifici aperti al culto pubblico buddista o induista. Possiamo trovare delle ville o degli immobili, oppure un locale, una stanza, usati per le ritualità dei fedeli o degli aderenti. Nella nostra tradizione sappiamo che non si ha *culto pubblico* se l'edificio è destinato solo agli appartenenti di una comunità religiosa, ad una confraternita, ad un seminario, ad una scuola, senza che vi sia ammesso il pubblico. Se applicassimo questo ad agli immobili o ai locali di alcune confessioni non arriveremmo mai a definire quei locali "edifici di culto". In questi luoghi di culto infatti il pubblico non può entrare, i riti vi si svolgono saltuariamente, in spazi molto ridotti e senza che la popolazione possa accedervi, anche se si tratta di spazi effettivamente dedicati al culto anche se in modo diversi da quello per noi consueto. In una bozza di intesa proposta dall'istituto buddista italiano Soka Gakkai è scritto che: "le competenti autorità dell'IBISG informano la prefettura-ufficio territoriale del governo competente dell'esistenza di edifici di culto dell'Istituto medesimo nella circoscrizione indicando gli spazi specificamente dedicati al culto ed eventuali variazioni che si determinino. C. Cardia, *op. cit.*, 8 e ss..

confessione religiosa, mediante interventi pubblici sulla destinazione delle aree; con contributi economici per la costruzione di nuovi edifici; ed infine, tramite specifici privilegi contributivi.

2. Una ricognizione storica della normativa sull'edilizia di culto. Varietà dei termini utilizzati.

E' noto come fin dai tempi antichi tutte le c.d. "*cose sacre*", cioè destinate all'esercizio del culto, fossero considerate non passibili di dominio, e quindi *extra commercium*.

La presenza della Divinità era evidente nei segni e nei beni che ad essa venivano riservati: esse si consideravano quindi di proprietà esclusiva di Dio, e non potevano entrare nel patrimonio degli uomini.

Anche nel diritto romano, i templi e gli altri spazi sacri non avevano proprietari e costituivano la categoria delle "*res nullius in bonis*"³⁸ laddove la destinazione sacra di una cosa ne comportava sempre l'inappropriabilità e l'incommerciabilità. Al popolo romano incombeva il solo dovere di salvaguardia della funzione di culto, anche se le legittime osservanze religiose rientravano nelle attribuzioni dello Stato.

Solo successivamente, principalmente con l'avvento del Cristianesimo, i giuristi si concentrarono sulla "*deputatio ad cultum*" delle cose sacre, e quindi sulla tutela dell'"uso pubblico" degli edifici di culto.

Per quanto riguarda la situazione italiana, nel periodo compreso tra il 1848 e il 1922 circa, lo Stato si interessò della religiosità dei privati, ma evitò di condizionarla

³⁸ U. Robbe, *La differenza sostanziale fra res nullius e res nullius in bonis e la distinzione delle res pseudo-marciane*, Milano, 1979, 29 e 36.

con norme proprie³⁹ e la materia degli edifici di culto venne fatta confluire nella c.d. “*questione della proprietà ecclesiastica*”⁴⁰.

Il codice civile del 1865 non prevede una normativa ad hoc per le chiese⁴¹, incluse nella disciplina generale “*dei beni, della proprietà e delle sue modificazioni*” di cui al Libro II (art. 406 e ss.). In particolare, gli articoli 433 e 434 assoggettarono i beni degli istituti ecclesiastici alle leggi civili.

Sorse quindi il quesito circa la loro commerciabilità o incommerciabilità che tanto impegnò la dottrina⁴².

³⁹ La Chiesa cattolica non era ancora identificata come istituzione sovrana, e nessun valore formale era riconosciuto agli atti del suo governo.

⁴⁰ A.C. Jemolo, *La questione della proprietà ecclesiastica (1848-1888)*, Bologna, 1974, 44 e ss.; Calisse C., *Diritto ecclesiastico*, Firenze; F. Falco, *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*, Torino, 1913; V. Del Giudice, *La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, Roma, 1913; Tedeschi M., “*Separatismo*”, *Noviss. Dig. It. – Appendice*, Torino, 1983; Gomez de Ayala, *Il neo-giurisdizionalismo liberale*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica*, Milano, 1982; G. Caputo, *Il separatismo cavouriano*, in AA. VV., *La legislazione ecclesiastica, op. cit.*; A. Ravà, *La legge delle guarentigie pontificie*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica, op. cit.*; Cecchini A., *Introduzione dogmatica al diritto ecclesiastico italiano*, Padova, 1937, 21 e ss.; ID., *Stato e Chiesa dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 1949; ID., *Qualificazione giuridica ed evoluzione storica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, *Il dir. eccl.*, 1961, I, 189 e ss..

⁴¹ Forchielli, *Il diritto patrimoniale della Chiesa*, Padova 1935, 171 e ss.; V. Del Giudice, *Manuale, op. cit.*, 327-329.

⁴² Malgrado questa mancanza di disciplina ad hoc, non si poteva negare una situazione giuridica speciale per le cose sacre, in riferimento alla presenza del diritto canonico, al quale sicuramente si rinviava per la totale disciplina della materia, ridendosi che “*se il codice e la legge civile in genere non hanno regolato questa situazione giuridica, non resta che ricorrere al diritto canonico*”. F. Falco, *Corso di diritto ecclesiastico*, II, Padova, 1933, 247. Per C.F. Gabba, *Questioni di diritto civile*, Torino, 1897, 129 e ss., poi le cose serventi al culto, tra cui le chiese, erano da ritenersi fuori commercio e insuscetibili di dominio per tutto il tempo della destinazione al culto, ritenendosi applicabile il diritto canonico territorialmente vigente, alla stregua dell’art. 48 disp. attu. c.c.. Successivamente, rispondendo a chi aveva ritenuto non più in vigore l’incommerciabilità di diritto canonico, lo stesso Gabba ritenne le cose sacre fuori commercio non perché *res nullius* ma perché beni demaniali., in quanto l’allora art. 427 c.c. non indicava in modo tassativo i beni demaniali. Parzialmente aderente a questa teoria, Ferrara, *Trattato di diritto civile italiano*, I, Roma, 1921, 755, il quale sosteneva l’esistenza di un “*demanio ecclesiastico di natura storica consuetudinaria, ammesso in forza degli usi di diritto pubblico*”. L. Mortara, *sulla alienabilità delle cose nel diritto italiano*, *Foro it.*, 1888, I, 1189; G.P. Chironi, *Del carattere degli edifici destinati al culto*, *Foro it.*, 1889, I, 580; F. Scaduto, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, II, Torino, 1894, 166 e ss., ritenevano, all’opposto, che in mancanza di norme civilistiche ad hoc, il legislatore italiano avesse disconosciuto la legislazione canonica in materia per assoggettare tali beni interamente al diritto comune, in favore della libera “*commerciabilità*”. Un’altra importante teoria fu quella esposta da N. Coviello, *Manuale di diritto ecclesiastico*, I, Roma, 1922, 219 e ss., il quale ritenne che le cose di proprietà privata, tra cui gli edifici sacri, potessero essere oggetto anche di uso pubblico, qualora il titolare lo avesse concesso, con conseguente creazione di una “*servitù di uso pubblico*” a favore dei cittadini, senza possibilità che l’edificio potesse essere sottratto a tale destinazione. Da qui anche la loro

Successivamente, nella legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico (l. 7 luglio 1866 e l. 15 agosto 1867) si decise di tutelare l'attività di culto in quanto "*servizio di interesse collettivo*": ed infatti, la l. del 29 maggio 1855, n. 878 stabilì che all'ufficiatura delle chiese dei conventi e delle collegiate od altre, e all'adempimento delle pie fondazioni a carico dei religiosi, canonici e beneficiari, avrebbe provveduto la Cassa ecclesiastica.

Furono emanate diverse leggi a sostegno dell'edilizia di culto, disciplinanti sovvenzioni economiche di varia natura e favori fiscali. Il legislatore italiano, in questo particolare periodo storico, volle preservare, altresì, la necessità di conservare al culto gli edifici a ciò destinati, inclusi quelli appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi.

E così, la l. del 7 luglio 1866, n. 3036 con l'estensione a livello nazionale della soppressione delle corporazioni religiose e degli altri enti ecclesiastici e la conseguente devoluzione dei loro beni al demanio, vi considerò esclusi "*gli edifizii ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione, coi quadri, statue, mobili ed arredi sacri che vi si trovano, ... gli episcopii, i fabbricati dei seminari...*". La l. del 15 agosto 1867, n. 3848 prevede il concorso dei Comuni per le spese di conservazione degli "*edifizii sacri che si conserveranno al culto*". L'art. 10 della l. del 14 luglio 1864, n. 1831 disciplinò l'esenzione dall'imposta fondiaria per "*i fabbricati destinati all'esercizio dei culti ammessi nello Stato*".

Non vi era ancora però, una legislazione organica sugli edifici di culto in genere, e gli altri immobili non considerati dalla legislazione eversiva non furono oggetto di discipline particolari⁴³.

Speciali privilegi fiscali e nuovi sostegni finanziari furono successivamente previsti anche per altre religioni, come nella l. del 26 gennaio 1865 che all'art. 2, 1°

alienabilità. Ma per Petroncelli, se si ammetteva, assieme alla servitù di uso pubblico anche un potere di disposizione da parte dell'autorità ecclesiastica sulle chiese, allora non poteva parlarsi di una commerciabilità del tutto analoga a quella dei musei, delle collezioni private, e delle altre proprietà in genere. M. Petroncelli, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, 1961, 394.

⁴³ La destinazione ad uso pubblico degli edifici era sufficiente a ritenerli, ai fini fiscali, equiparati ai beni del demanio, e la religiosità si considerava tutelata indirettamente dalle norme di diritto comune. G. Amato, *Forme di stato e forme di governo*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986.

comma, che dichiarò esenti dall'imposta sui fabbricati "*quelli destinati all'esercizio del culto*", e la l. comunale e provinciale del 20 marzo 1865, n. 2248, che considerò obbligatorie per i Comuni quelle per la conservazione degli "*edifici serventi al culto pubblico*" nel caso di insufficienza di altri mezzi per provvedervi, fin quando non fosse stata approvata una legge che regolasse le spese di culto.

Solo successivamente alla dichiarazione di Roma capitale, si cercò di tracciare una normativa che fosse quantomeno omogenea nei territori già pontifici: con la creazione del "Fondo speciale per usi di beneficenza per la città di Roma"⁴⁴; con il diniego dell'alienabilità degli "*edifici che saranno conservati ad uso di culto*"⁴⁵, e con l'emanazione della prima legislazione organica sui beni artistici⁴⁶ che decretò l'inalienabilità, fra gli altri, dei beni degli enti morali ecclesiastici, con obbligo per i rispettivi amministratori di formare dei cataloghi fruibili dal pubblico a ore determinate.

In materia tributaria, la tendenza fu quella di concedere esenzioni a "*chiese e ogni altro edificio destinato al culto*": dall'imposta fondiaria⁴⁷ e da quella sui redditi⁴⁸, così anche dalla tassazione sulla ricchezza mobile⁴⁹, nonché dall'imposta straordinaria sul patrimonio⁵⁰.

La disciplina giuridica completa dell'edilizia di culto per la Chiesa cattolica si ebbe col Concordato Lateranense del 1929. Gli articoli 9 e 10 disposero l'esenzione, per quelli aperti al culto, da requisizioni e occupazioni, e da demolizioni, a meno di un

⁴⁴ L. del 19 giugno 1873, n. 1402.

⁴⁵ Reg. di cui al R.d. del 17 giugno 1909, n. 454 attuativo della l. del 24 dicembre 1908, n. 783.

⁴⁶ La l. del 20 giugno 1909, n. 364 (Disposizioni relative alle antichità e belle arti) e il regolamento attuativo di cui al r.d. del 30 gennaio 1913, n. 363. In proposito si veda, A. Emiliani, *Beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Bologna, 1978.

⁴⁷ Leggi del 15 luglio 1864, n. 1831, del 26 gennaio 1865, n. 2136, e del 18 luglio 1867, n. 3718.

⁴⁸ R.d. del 13 settembre 1874, n. 2078.

⁴⁹ L. del 28 agosto 1877, n. 4021.

⁵⁰ Il r.d. del 24 novembre 1919, n. 2169 (artt. 8-9) dichiarava esentate dall'imposta progressiva straordinaria sul patrimonio "*le chiese e ogni altro edificio destinato al culto*", "con mobilio, gli arredi sacri, i reliquiari, e qualunque altro oggetto di spettanza della chiesa", e anche le biblioteche e le collezioni di quadri che non sono oggetto di commercio"; il r.d. del 4 febbraio 1915, n. 148 poneva a carico dei Comuni le spese per la conservazione degli "*edifici destinati al culto pubblico*", in mancanza di altri mezzi per provvedervi; l'art. 38, n. 1 del regolamento approvato con r.d. del 21 marzo 1926, n. 490 che attribuiva al patrimonio indisponibile dello Stato "*le chiese*" appartenenti allo Stato, già di proprietà degli enti soppressi, e comunque conservate "*ad uso pubblico*".

previo accordo con la competente autorità ecclesiastica. La forza pubblica non poteva accedere nei locali se non con preliminare avviso all'autorità ecclesiastica.

Sia la S. Sede sia i Vescovi avrebbero potuto pubblicare liberamente ed anche affiggere all'interno e alle porte esterne degli “*edifici destinati al culto*” – senza oneri fiscali - tutti gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli⁵¹.

Degli edifici di culto, poiché derivanti da una disciplina originariamente canonica, e poiché essenzialmente “*beni pubblici*”⁵², ne era limitata la disponibilità, anche se appartenenti a privati proprietari⁵³.

Mediante il Concordato, lo Stato realizzò una serie di iniziative importanti a favore della Chiesa: dispose la restituzione di importanti basiliche e santuari⁵⁴ e sancì la consegna delle chiese già appartenute ad enti soppressi alle “*chiese pubbliche aperte al culto*”⁵⁵; incluse nelle amministrazioni civili dei patrimoni ecclesiastici provenienti dalle leggi eversive, una metà di membri di nomina ecclesiastica⁵⁶; aggiornò la condizione giuridica delle fabbricerie vietando alle loro amministrazioni di interferire negli affari di culto⁵⁷; confermò gli oneri di manutenzione e ufficiatura degli edifici di culto ancora di proprietà pubblica⁵⁸; attribuì personalità giuridica alle “*chiese pubbliche aperte al culto*” incluse quelle appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi⁵⁹; si impegnò a rivedere la sua legislazione al fine di riformarla ed integrarla, per metterla in armonia con le direttive alle quali si ispirava il Trattato stipulato con la S.S.⁶⁰. Inoltre, esso attribuì alle “*chiese pubbliche aperte al culto*” che già non l'avessero, la personalità giuridica, così

⁵¹ Art. 2, 3° comma,

⁵² A.M. Sandulli, *voce Beni pubblici, op. cit.*

⁵³ C.F. Gabba, *Della commerciabilità delle cose sacre*, in Foro it.. 1890, I, 748 e ss.; N. Coviello, *Manuale, op. cit.*, 207 e ss.; F. Ferrara, *Trattato di diritto civile italiano*, Roma, 1921, 752 e ss..

⁵⁴ Art. 27.

⁵⁵ Art. 29, lett. a..

⁵⁶ Art. 29 lett. e..

⁵⁷ Art. 29 lett. d..

⁵⁸ Art. 30, 3° comma.

⁵⁹ Art. 29 lett. a..

⁶⁰ Art. 29, 1° comma.

anche a quelle già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi, con assegnazione nei loro riguardi della rendita che il Fondo per il culto destinava allora a ciascuna di esse⁶¹.

Nessuna distinzione venne operata tra edifici pubblici e privati, né tra uso pubblico o privato degli immobili⁶². Tra i luoghi di culto vennero inclusi gli “*oratori*” e le “*cappelle private*”.

Un controllo su alcuni beni ecclesiastici lo Stato lo conservò per mezzo della l. del 1° giugno 1939, n. 1089 (c.d. legge sui beni artistici), che sottopose i beni artistici di proprietà ecclesiastica al vincolo monumentale⁶³: i legali rappresentanti dei beni avrebbero dovuto denunciarne il possesso ai fini della registrazione negli elenchi ministeriali. Per i beni artistici appartenenti ad enti ecclesiastici⁶⁴, per le “*esigenze di culto*”, il Ministero dell’Educazione avrebbe dovuto accordarsi con l’autorità ecclesiastica.

Nessuna considerazione per i beni dei privati, né chiarimenti vennero disposti sul genere di “culto” tutelato dalla legge.

Per i culti acattolici, fatta eccezione per la possibilità per i ministri di un culto ammesso, di poter pubblicare ed affiggere nell’interno e alle porte esterne degli “*edifici destinati al proprio culto*” gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell’autorità di pubblica sicurezza e con esenzione da tasse⁶⁵, la legislazione non fu particolarmente favorevole.

Infatti si dispose che l’apertura di un tempio o di un oratorio al culto avrebbe dovuto essere chiesta dal ministro del rispettivo culto con domanda corredata dei documenti atti a provare che il tempio era necessario a soddisfare effettivi bisogni

⁶¹ L’art. 29 lett. a.. La locuzione “*aperti al culto*” venne interpretata come destinazione attuale al culto, l’aggettivo “*pubbliche*” venne riferito, ora alla proprietà demaniale degli edifici ottenuti tramite le leggi eversive e poi riconsegnati all’autorità ecclesiastica; ora, al tipo di culto svolto, come “godimento collettivo del servizio di culto: M. Petroncelli, *La personalità giuridica delle chiese nell’ordinamento concordatario*, Rivista di diritto ecclesiastico, 1937, estratto.

⁶² D. Barillaro, *Nozione giuridica di edificio di culto*, Modena, 1959, 55 e ss..

⁶³ A.M. Sandulli, voce “*Beni pubblici*”, Enc. del Dir., 278 e 284; G. Palma, G. Clemente di San Luca, *L’intervento dello Stato nel settore artistico*, Torino, 1986; G. Palma, *Beni di interesse pubblico e regime della proprietà*, Napoli, 1971, 353 e ss..

⁶⁴ AA.VV., *Beni culturali e interessi religiosi*, Napoli, 1983.

⁶⁵ Art. 3 di cui al r.d. del 28 febbraio 1930, n. 289.

religiosi di importanti nuclei di fedeli ed era fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione: essa sarebbe stata autorizzata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro competente⁶⁶. Inoltre, i fedeli di un culto ammesso avrebbero potuto tenere, senza preventiva autorizzazione dell'autorità governativa, riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o di altri atti di culto, solamente negli edifici aperti al culto mediante autorizzazione del Governo⁶⁷.

Questa situazione particolarmente restrittiva, fu ripresa successivamente dal Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. del 18 giugno 1931, n. 773, successivamente integrato dal Regolamento approvato con r.d. del 6 maggio 1940, n. 635, in cui venne stabilito l'obbligo per chi promuove o dirige funzioni, cerimonie e pratiche religiose "*fuori dai luoghi destinati al culto*" di darne avviso almeno tre giorni prima dal Questore (art. 25).

Qualche cenno, merita infine la legislazione catastale dell'epoca, che prevede ulteriori esenzioni fiscali per i fabbricati destinati al culto. Il r.d. del 13 aprile 1939 n. 652, convertito nella l. dell'11 agosto 1939, n. 1245 dispose, al fine di costituire il nuovo catasto generale dei fabbricati e per la disciplina fiscale da applicare, l'accertamento delle proprietà immobiliari urbane con le loro rendite. Per l'art. 6 non erano soggetti a dichiarazione, tra gli altri, i "*fabbricati destinati all'esercizio dei culti*". Il Ministero delle Finanze, con istruzione amministrativa, chiarì che dovevano considerarsi esenti dalla dichiarazione i "*fabbricati destinati all'esercizio pubblico del culto*", ma non le "*cappelle ed oratori non destinati all'esercizio pubblico dei culti*". Se i locali fossero risultati di proprietà di privati, l'esenzione doveva riconoscersi solo se la destinazione risultasse da caratteristiche intrinseche del bene; se oggetto di locazione o se utilizzati non per scopi di culto, gli edifici erano soggetti a censuazione.

⁶⁶ Art. 1.

⁶⁷ Art. 2.

3. L'edilizia di culto e le competenze Stato-Regioni.

3.1. Nella pianificazione urbanistica.

Nel 1981 la Dichiarazione sulla eliminazione di tutte le forme di intolleranza e la discriminazione fondate sulla religione o la convinzione, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha riconosciuto *“il diritto di erigere e mantenere chiese e templi”*, tra le libertà qualificanti della più ampia libertà di religione, sottolineando che *“non potrebbe aversi autentico rispetto della libertà religiosa individuale e collettiva se non avendo la concreta possibilità di disporre di luoghi ove esercitare liberamente il proprio culto”*.

Per il nostro Paese, il punto di partenza di tutta la legislazione ordinaria o speciale sulla costruzione di nuovi servizi o attrezzature religiose è costituito dalla l. del 17 agosto 1942, n. 1150 (c.d. legge urbanistica) che ha disciplinato l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati, lo sviluppo urbanistico in genere, e la necessità dell'indicazione delle aree occorrenti alla costruzione di chiese – considerate ormai come *“opere pubbliche di interesse locale”* - all'interno del piano regolatore generale (P.R.G.) dei Comuni.

L'art. 7, in particolare, ha stabilito l'obbligo di indicazione, in ciascun P.R.G., delle *“aree da riservare a sede della casa comunale, della casa del fascio, alla costruzione di scuole e ad opere ed impianti di interesse pubblico generale”*⁶⁸.

La previsione di spazi specifici da riservare a costruzioni di interesse *“pubblico”* e *“generale”* dimostra l'esigenza, avvertita già dalle istituzioni dell'epoca, di tutelare, o meglio, di permettere lo sviluppo, dei diritti di personalità propri dei cittadini, ancora non assunti a rilievo costituzionale.

⁶⁸F. Grisenti, G. Pagliari, *Il quadro normativo degli edifici di culto; dalla legge urbanistica (n. 1150/1942) alle norme sugli enti ed i beni ecclesiastici (n. 222/85)*, L'Amico del clero, 1987, 461 e ss.. Il T.U. è stato successivamente sostituito dalla l. dell' 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, che ha reputato essere ancora il Comune, il responsabile, dal punto di vista della potestà amministrativa, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio”.

Gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana del '48 sono stati, di conseguenza, specificamente caratterizzati da rilevanti interventi di programmazione urbanistica, miranti a riservare aree e condizioni di privilegio a vari siti religiosi, nonché dall'emanazione di provvedimenti di esenzione fiscale per i medesimi⁶⁹.

Infatti, ai fini della organizzazione di un sistema pubblico di amministrazione del territorio, la l. del 18 aprile 1962, n. 167, art. 1 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare), ha stabilito che i Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti debbano dotarsi di un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali; la legge ha precisato che il piano di zona debba indicare anche le infrastrutture, tra le quali, *“le opere e gli impianti di interesse pubblico”*, nonché gli *“edifici pubblici e di culto”*⁷⁰, con possibilità, per il Comune, di espropriare le aree necessarie alla realizzazione del piano del governo locale⁷¹.

Il crescente interesse per le esigenze religiose della popolazione è stato dimostrato successivamente con la previsione, da parte dello Stato, di limiti urbanistici generali, e da parte delle regioni, con l'impegno di garantire, attraverso proprie leggi, una riserva di spazi ad attrezzature di interesse comune, anche *“religiose”*⁷². In questo senso: la c.d. *“legge ponte”*, del 7 agosto 1967, n. 765, che ha determinato gli standard urbanistici per

⁶⁹ Ed infatti, nella l. del 3 agosto 1949, n. 589 (Provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse di enti locali), sono state incluse tra le *“opere pubbliche”* anche *“le chiese parrocchiali”* e *“le case canoniche del culto cattolico”*⁶⁹. Il D.P.R. del 1° dicembre 1949 n. 1142 (Regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano) ha stabilito di non determinare le tariffe per unità immobiliari non raggruppabili in classi, tra cui i *“fabbricati destinati all'esercizio pubblico del culto”*, considerati come *“luoghi sacri pubblici”*. Ed infine, la l. n. 2522 del 1951 il Ministero dei Lavori Pubblici è stato autorizzato a concedere contributi in conto capitale per l'acquisto dell'area in cui edificare *“un nuovo complesso religioso”*.

⁷⁰ Art. 4, lett. a..

⁷¹ Art. 10. Con la l. del 29 settembre 1964, n. 847, i Comuni sono stati conseguentemente agevolati nel contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge citata, per la realizzazione di *“opere di urbanizzazione primaria”*.

⁷² L. Acquarone, *Pianificazione urbanistica e standards. Lo standard urbanistico religioso*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Milano, 1982, 54 e ss..

le attività edilizie da compiersi, e il decr. min. di attuazione del 2 aprile 1968, n. 1444, che ha sancito l'obbligatorietà di una quota minima inderogabile di spazi pubblici riservata ad aree per attrezzature di interesse comune, "religiose", culturali, sanitarie, sociali, assistenziali.

Da qui in poi, si è registrata una crescita esponenziale della legislazione regionale, intervenuta a modificare addirittura la ripartizione interna stabilita dal decreto⁷³; a riservare una quota specificamente alle "attrezzature religiose di interesse comune"⁷⁴; a stabilire che la superficie minima da riservare nelle aree di nuova espansione a ciascun insediamento per "attrezzature religiose"⁷⁵.

In alcune normative regionali, fra le attrezzature religiose, sono stati specificatamente inseriti: gli "edifici per lo svolgimento di attività senza scopo di lucro funzionalmente connesse"⁷⁶; gli "immobili per l'esercizio del ministero pastorale"⁷⁷; le "pertinenze funzionali al culto"⁷⁸. In particolare la Liguria ha incluso fra di esse, specificando che si tratta di "opere di urbanizzazione secondaria": gli "immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici"; "immobili destinati all'abitazione dei ministri di culto e del personale di servizio"; "immobili adibiti, nell'esercizio del

⁷³ che aveva incluso fra le "attrezzature di interesse collettivo", anche quelle "religiose", e la l. n. 847 del 1964, nel testo riformato (ad opera della l. n. 867 del 1971), ha istituito la categoria delle "opere di urbanizzazione secondaria", includendovi le "chiese ed altri edifici per servizi religiosi". E esso ha fissato in 18 mq. per abitante la dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive: istruzione, attrezzature di interesse comune, spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, parcheggi pubblici. Alle attrezzature di interesse comune era stata assegnata una dotazione di 2 mq. per abitante, precisando che dovevano considerarsi in esse ricomprese anche quelle "religiose", insieme a quelle culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi.

⁷⁴ La Liguria e la Calabria una quota pari al 30% rispetto alle aree per attrezzature di interesse comune, l.r. Liguria del 24 gennaio 1985, n. 4, art. 3, l.r. Calabria del 12 aprile 1990, n. 21, art. 5. la l.r. Basilicata del 17 aprile 1987, n. 9, art. 3, ha elevato la quota al 40%. Altre regioni hanno fissato una misura assoluta: d.p.g.r. Friuli Venezia Giulia del 5 maggio 1978, n. 481, in 0,70 mq. per abitante; l.r. Emilia Romagna del 7 dicembre 1978, n. 47, art. 46, in 1,20 mq. per abitante; l.r. Veneto dell'11 marzo 1986, n. 9, art. 10, ha infine elevato a 1,5 mq. per abitante.

⁷⁵ In misura di 2000 mq. nelle leggi: l.r. Liguria, *cit.*, art. 3; l.r. Abruzzo del 16 marzo 1988, n. 29, art. 3; l.r. Sardegna del 13 giugno 1989, n. 38, art. 4; l.r. Lazio del 9 marzo 1990, n. 27, art. 4; l.r. Calabria, *cit.*, art. 5. E, addirittura in 5000 mq. per abitante: l.r. Campania del 5 marzo 1990, n. 9, art. 2; l.r. Veneto, *cit.*, art. 10.

⁷⁶ L.r. Veneto del 20 agosto del 1987, n. 44; l.r. Valle D'Aosta del 16 giugno 1988, n. 41.

⁷⁷ D. Cons. reg. Toscana n. 225 del 1987.

⁷⁸ L.r. Piemonte del 7 marzo 1989, n. 15.

*ministero pastorale ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, che non abbiano fine di lucro*⁷⁹.

L'attenzione statale per l'edilizia di culto, è sembrata scemare poi, con l'inclusione di essa nella formula generale delle “*aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale*”, e con l'esclusione delle chiese tra i contenuti del Piano Regolatore Generale⁸⁰. Questa tendenza è stata però disattesa prima dalla l. del 29 settembre 1864, n. 847 sulle “Opere pubbliche di interesse locale”, e dalla sua novella, avvenuta con l. del 23 ottobre 1971, n. 865 sui “Programmi pubblici di edilizia residenziale”, che, oltre a sistemare l'intera disciplina urbanistica, stabilendo la precedenza fra tutti, dei Comuni, nel contrarre mutui anche per la realizzazione di opere denominate di “*urbanizzazione secondaria*”, vi ha comprese le “*le chiese ed altri edifici per servizi religiosi*”⁸¹ (art. 44).

Essa ha previsto inoltre: una riserva minima inderogabile di superfici da garantire a tali opere, al fine di un equilibrato sviluppo del territorio; ha autorizzato i Comuni ad espropriare aree per la realizzazione di edilizia pubblica (art. 26), con la possibilità di concedere a tempo indeterminato il diritto di superficie “per la costruzione di impianti e servizi pubblici” (art. 34, comma 5°)⁸². In particolare, l'art. 57 ha disposto che “*le opere destinate ad attività religiose*” debbano essere attribuite all'ente religioso istituzionalmente competente⁸³, individuando altresì, la categoria degli “*enti*

⁷⁹ L.r. Liguria del 24 gennaio 1985, n. 4; l.r. Lombardia del 9 maggio 1992, n. 20, art. 2; d.p.g.r. Umbria n. 719 del 1986; l.r. Abruzzo del 16 marzo 1988, n. 29, art. 2; l.r. Basilicata del 17 aprile 1987, n. 9, art. 2. La misura degli spazi da riservare all'edilizia abitativa e alle attrezzature religiose è determinata oggi dalle leggi regionali, avendo conservato lo Stato solo la funzione di indirizzo e coordinamento.

Alcune norme regionali hanno fissato la misura minima da riservare all'edilizia religiosa (Abruzzo, Liguria, Sardegna, Calabria: 2000 mq. in ciascun insediamento); altre, hanno riservato una quota di mq. per abitante alle attrezzature religiose (Friuli mq. 0,70; Emilia-Romagna mq. 1,20; Veneto mq. 1,50).

⁸⁰ L. del 19 novembre 1968, n. 1187 (c.d. “legge tampone”), in sostituzione dell'art. 7 della legge urbanistica del 1942.

⁸¹ A. Colombo Lineo, *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti*, op. cit., 107 e ss..

⁸² La concessione poteva essere prevista nelle convenzioni con gli enti che intervengono nella realizzazione di programmi di edilizia abitativa (Ina-casa, I.A.C.P.).

⁸³ V. Tozzi, *Il regime degli interessi ecclesiastici nell'applicazione della legislazione urbanistica nel Comune di Napoli*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti*, op. cit., 542 e ss.; F. Coccopalmerio, *Gli enti titolari del servizio religioso. Il fine di religione e di culto (profili canonistici)*, e

istituzionalmente competenti del servizio religioso” con la riserva ad essi della competenza sulle attrezzature religiose realizzate nell’ambito dei programmi di edilizia residenziale pubblica.

Questa qualificazione ha anche permesso l’apertura di un canale di finanziamento, proprio dei Comuni, realizzato mediante la destinazione dei proventi delle concessioni edilizie (a norma dell’art. 12 della l. del 28 gennaio 1977, n. 10) alla costruzione di edifici religiosi⁸⁴.

T. Mauro, *Gli enti titolari del servizio religioso. Il fine di religione e di culto (profili ecclesiasticistici)*, in *Gli enti istituzionalmente competenti, op. cit.*, 3 e ss., e 25 e ss..

⁸⁴ L’art. 9 del D.P.R. del 15 gennaio 1972, n. 8, riservando allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali aveva precisato che mediante detta funzione sarebbero stati precisati “*gli standard urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici*”, riconoscendo alle regioni la possibilità di aumentare o diminuire i limiti massimi. La Lombardia ha fissato uno standard di 26,5 mq. per abitante, con l.r. del 15 aprile 1975, 51, art. 22, comma 2°; il Piemonte in 25 mq. di cui 3 mq. per attrezzature di interesse comune, l.r. del 5 dicembre 1977, n. 56; l’Emilia Romagna in 25 mq. nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e in 30 mq. negli altri Comuni, l.r. del 7 dicembre 1978, n. 47, art. 46. Occorre infine ricordare l’importante l. del 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per l’edificabilità dei suoli) (e sue modifiche avvenute con il D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380, approvazione del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia⁸⁴) che ha sostituito alla licenza, la “*concessione edilizia*” e ha provveduto alla imposizione del pagamento dei contributi per oneri di urbanizzazione, a carico di coloro che la ottengono: nel calcolo delle incidenze vi si includono gli edifici di culto che costituivano “*opere di urbanizzazione secondaria*” Tuttavia, in base all’interpretazione giurisprudenziale dell’articolo 9 della legge (che indicava le opere per le quali non era dovuto il contributo), la costruzione di edifici di culto, pur necessitando di concessione edificativa, non poteva essere soggetta al pagamento degli oneri di concessione, perché rientrante nelle di opere di urbanizzazione: TAR Lazio, sent. del 23 giugno 1982, n. 671, *I TAR*, 1982, 1825.

Come si dirà più avanti, in materia urbanistica, la riforma costituzionale del 2001 di cui alla l. del 18 ottobre 2001, n. 3, “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*” – di cui si dirà più avanti -, ha previsto l’inquadramento dell’edilizia di culto nella nuova materia di “*Governo del territorio*”, oggetto di potestà legislativa concorrente. La competenza sulla legislazione urbanistica aveva già subito un completo trasferimento dall’amministrazione statale a quella regionale con il D.P.R. del 14 gennaio 1972, n. 8 e con il D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione delle previsioni dell’art. 117 della Costituzione (nel testo precedente alla riforma del Titolo V, operata con l. del 18 ottobre del 2001, n. 3): ogni regione a statuto ordinario aveva potestà di emanare norme legislative in tema di “*lavori pubblici di interesse regionale*”, fra cui le opere di realizzazione di “*attrezzature religiose*”⁸⁴. Fra i poteri residui dello Stato: l’enunciazione dei principi fondamentali sulla materia, e la decisione sulla opportunità di costruire nuove chiese parrocchiali del culto cattolico, in quanto opere di “*preminente interesse nazionale*”. L’edilizia di culto rimase affidata alla Direzione generale dell’edilizia statale e convenzionata del Ministero dei LL.PP.. Sulla base della c.d. Legge Bassanini 1 (l. del 15 marzo 1997, n. 59) venne ulteriormente modificato il riparto di funzioni tra Stato e Regioni ordinarie: le funzioni sull’edilizia di culto sono state incluse tra quelle delle Regioni e degli enti locali. Ma in realtà, l’edilizia di culto risultava già pienamente inserita negli standard locali dell’urbanistica, come opere di urbanizzazione secondaria. D.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112, art. 94, comma 2, lett. d). Sui riflessi di questo decreto sul diritto

3.2. Nel sistema di finanziamento.

L'art. 91 del T.U. della legge comunale provinciale del 1934 ha impegnato i Comuni alla conservazione degli “*edifici serventi al culto pubblico*”, imponendo ad essi di provvedere, in base alle proprie “disponibilità finanziarie”, alla ricostruzione degli edifici pericolanti o distrutti, e all'ampliamento nel caso di accresciuta popolazione, sostenendone le spese e permettendo a tutti i cittadini di fruire della possibilità di esercizio del culto.

In coincidenza della fine del secondo conflitto mondiale, l'interesse del legislatore è stato indirizzato alla programmazione di interventi straordinari di ricostruzione degli edifici distrutti o danneggiati⁸⁵.

Una serie di atti normativi⁸⁶ hanno disciplinato, mediante la creazione di un capitolo di spesa a totale carico dello Stato e gestito dal Ministero dei Lavori Pubblici, la riparazione e la ricostruzione di chiese cattedrali, parrocchiali, vicariali e succursali, coadiutorie, santuari e chiese di centri abitati nei quali mancasse per dichiarazione dell'Ordinario diocesano, altra chiesa officiabile capace di assicurare alle popolazioni l'esercizio del culto pubblico⁸⁷.

Tali provvedimenti sono stati previsti sia gli edifici appartenenti a privati che ad enti ecclesiastici.

Solo successivamente, con il d. lgt. del 17 aprile 1948, n. 736, grazie anche all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, gli effetti di tale legislazione

ecclesiastico: R. Botta (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D.lgs. 31 marzo 1998*, n. 112, Atti del convegno di studi, Firenze 28-29 ottobre 1998, Torino, 2001.

⁸⁵ A. De Stefano, *Il ripristino degli edifici di culto danneggiati o distrutti dagli eventi bellici*, Il dir. eccl., 1950, 996 e ss..

⁸⁶ L. del 26 ottobre 1940, n. 1543, il d. lgs. del 27 giugno 1946, n. 35, il d. lgs. C.P.S. del 29 maggio 1947, n. 649, la l. del 10 agosto 1950, n. 784, la l. del 21 marzo 1953, n. 230.

⁸⁷ V. Tozzi, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, op. cit., 134: stessi interventi erano estesi ai fabbricati destinati ad uso di seminario e di istituzioni analoghe di religiosi, campanili, abitazioni di ecclesiastici al servizio delle chiese e al mobilio delle stesse, limitatamente ai bisogni indispensabili. L'estensione della disciplina riguardava anche le I.P.A.B.: V. Tozzi, *Riforma amministrativa ed interventi religiosi*, Napoli, 1983; M.C. Folliero, *L'assistenza e la beneficenza fra legislazione e diritto costituzionale vigente*, Salerno, 1990.

speciale sono stati estesi agli edifici dei culti diversi dal cattolico non di proprietà di stranieri, e direttamente utili all'esercizio del culto, ma con delle condizioni: che l'edificio da riparare o da ricostruire fosse l'unico esistente nel Comune; che si trattasse di un tempio o di un oratorio legalmente riconosciuti; e che l'intervento fosse ritenuto necessario dal Ministro dei Lavori Pubblici, di intesa con i Ministri per l'interno e per il Tesoro, con riguardo al numero dei fedeli del Comune. Tali presupposti giuridici, hanno reso assai poco agevole per le confessioni acattoliche, l'effettivo conseguimento dei vantaggi promessi.

Il governo ha ritenuto di colmare “una grave lacuna della legislazione statale”, vista l'importanza della costruzione di nuovi edifici di culto “di cui non può non riconoscersi la pubblica utilità e l'alta funzione sociale e morale”⁸⁸, attraverso il c.d. “*finanziamento ordinario dell'edilizia di culto*”, organicamente previsto con la l. del 18 dicembre 1952, n. 2252 (Concorso dello Stato nella costruzione di nuove chiese). Essa ha considerato in maniera più organica il problema dei luoghi del culto cattolici, facendo gravare sul bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici, l'onere di contributi finanziari da concedere agli Ordinari diocesani per l'acquisto delle aree e per la costruzione *ex novo* delle chiese parrocchiali, delle chiese vere proprie e degli ambienti destinati ad uso del ministero pastorale, di ufficio e di abitazione. Le “opere” in oggetto sono state considerate come “*opere pubbliche*” anche se appartenenti ad enti diocesani⁸⁹.

Ancora sul “finanziamento ordinario dell'edilizia di culto”, per aumentare gli impegni finanziari dello Stato e, al contempo, per mitigare le procedure amministrative previste dalla legge precedente, la l. del 18 aprile 1962, n. 168 (Nuove norme relative alla costruzione e ricostruzione degli edifici di culto), ha stabilito la concessione di contributi trentacinquennali per la costruzione di “*edifici di culto e di opere annesse*”, e

⁸⁸ G. Casuscelli, *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, Milano, 1979, 45 e ss..

⁸⁹ M.A. Carnevale Venchi, “*Opere pubbliche (ordinamento amministrativo)*”, in Enc. Dir., v. XXX, Milano, 1980, 332 e ss.. Ancora per i culti acattolici, nel T.U. di cui al D.P.R. del 29 gennaio 1958, n. 645, all'art. 77, si è sancita l'esclusione dall'imposta sul reddito delle “*costruzioni destinate all'esercizio dei culti ammessi dallo Stato*”, senza distinzione tra confessioni religiose e tra culto pubblico e privato.

la ricostruzione di quelli distrutti dai terremoti del 28 dicembre 1908 e del 13 gennaio 1915, nella convinzione che la concessione delle agevolazioni potesse assicurare alla popolazione l'esercizio pubblico del culto⁹⁰.

Importante anche per quanto riguarda il finanziamento dell'edilizia di culto è la l. del 28 gennaio del 1977, n. 10 recante "Norme per la edificabilità dei suoli", in quanto ha imposto un vincolo di destinazione per i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni edilizie: per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria – quindi anche per edifici di culto - per il risanamento di interi complessi edilizi siti nei centri storici, per l'acquisizione di aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di attuazione, nonché, dal 1986⁹¹, nel limite massimo del 30%, per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

Altre successive leggi⁹² hanno confermato il "compito pubblico" dello Stato, elevando ulteriormente i costi da sostenere, e prevedendo interventi straordinari nel caso si trattasse di edifici siti nelle aree di competenza della Cassa del Mezzogiorno⁹³.

Successivamente, la riforma legislativa, avvenuta con D.P.R. del 24 luglio 1977 n. 616, ha previsto il trasferimento della materia dell'Urbanistica, dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, nell'ambito dell'"Assetto ed utilizzazione del territorio", ma l'edilizia di culto è risultata essere ancora inclusa tra le attribuzioni del governo centrale - e finanziata in quanto "*opera pubblica di interesse statale*" (art. 88, 8° comma).

⁹⁰ A. Vitale, *Preliminari per uno studio degli interessi religiosi*, in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Modena, 1989, 1243 e ss.. La legge, prevedeva l'assunzione a totale carico dello Stato dell'acquisto delle aree, se non concesse gratuitamente da altri, e dei lavori, per la costruzione al rustico delle chiese parrocchiali, e dei locali da adibire ad uso di ministero pastorale, di ufficio o di abitazione dei parroci.

⁹¹ Art. 16 *bis* d.l. del 1° luglio 1986, n. 318, convertito in l. del 9 agosto 1986, n. 488.

⁹² L. del 17 giugno 1973, n. 444; l. del 23 dicembre 1975, n. 721; l. del 21 dicembre 1978, n. 843, art. 38; l. del 28 marzo 1979, n. 88, art. 102.

⁹³ G. Casuscelli, *Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: notazioni problematiche*, in AA.VV., *Nuove prospettive di studio del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1982, 1187 e ss.. R. Botta, *Il finanziamento dell'edilizia di culto, L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, 1994, 73 e ss..

Questa riforma non ha eliminato tuttavia le competenze comunali sulla realizzazione di nuovi edifici di culto, con perdurante applicazione della legge sul finanziamento dell'edilizia locale (l. n. 10/1977).

Anche la successiva legge statale del 20 maggio 1985, n. 222⁹⁴ (che ha abrogato la l. n. 2252 del 1952 e la l. n. 168 del 1962) ha confermato – anche se solo sostanzialmente - l'inquadramento dell'edilizia di culto entro le funzioni urbanistiche di competenza locale stabilendo che: “Gli impegni finanziari per la costruzione di *edifici di culto cattolico* e delle pertinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi del 22 ottobre 1971, n. 865 e del 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni”⁹⁵.

L'art. 53 ha previsto che le autorità civili competenti per la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali determinino i relativi impegni finanziari secondo la legislazione urbanistica in vigore ed ha imposto un vincolo ventennale alla destinazione d'uso al culto pubblico per gli edifici costruiti con contributi regionali e comunali, da trasciversi nei registri immobiliari, con sanzione di nullità per gli atti e negozi stipulati in violazione del vincolo stesso⁹⁶.

⁹⁴ In definitiva, nel nostro Paese, è stato pressoché presente, un quadro legislativo che ha mostrato l'attenzione dello Stato per il significato religioso e sociale degli edifici di culto. Il *finanziamento ordinario* per la costruzione di nuove chiese, è stato riprova di una sentita doverosità di rispondere alle esigenze di esercitare il culto da parte dei cittadini, mentre il *finanziamento straordinario*, della ricostruzione di edifici distrutti o danneggiati, dell'esigenza di assicurare la *continuità* della comunità locale ferita dall'evento dannoso, garantendo la possibilità che il villaggio sia ricostruito proprio con la sua chiesa, conservando intatto l'ambiente della comunità presente sul territorio. L'intervento finanziario dello Stato è quindi funzionale all'esigenza *culturale* della protezione della libertà religiosa dei cives-fidelis; e dell'esigenza *culturale* connessa al rapporto intrinseco tra villaggio e chiesa, nel quale si esprime la comunità locale.

⁹⁵ Sono state abrogate: la l. del 27 maggio 1929, n. 848 e successive modificazioni; l. del 18 dicembre 1952, n. 2522; l. del 18 aprile 1962, n. 168 e successive modificazioni e integrazioni, e le altre disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con le norme di cui alla l. del 20 maggio 1985 n. 222.

⁹⁶ Ciò sembra aver voluto privilegiare l'intervento in materia degli enti territoriali, Regioni e Comuni, quasi a voler sottolineare che la più stretta vicinanza di tali istituzioni alla comunità locale, rende più facilmente percepibili i bisogni della stessa comunità e più correttamente valutabili i bisogni delle confessioni religiose, e della chiesa cattolica in particolare. Si è così esaltato “*il punto di riferimento locale*” che vede strettamente interdipendenti la “chiesa” e il “villaggio”. Secondo G. Vegas, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990, 231 e ss.: mentre l'art. 5 dell'Accordo di Villa Madama non prevede l'erogazione di risorse finanziarie pubbliche per la costruzione di edifici di culto, l'art. 53

Essa ha introdotto, inoltre, una nuova forma di intervento finanziario, realizzato tramite la destinazione di una quota pari all'8 per mille dell'Irpef, liquidata dagli uffici sulla base di dichiarazioni annuali, a "scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica" (art. 47, 2° comma), tra cui le "esigenze di culto della popolazione" (art. 48)⁹⁷. Con questo nuovo sistema, è stato del resto dato seguito al disposto di cui all'art. 5, comma 3, dell'Accordo del 1984 di modificazione del Concordato Lateranense circa l'"obbligo per le autorità civili di tener conto delle

della l. n. 222 del 1985, "da una parte, conferisce una nuova fonte di legittimazione per le spese di regioni ed enti pubblici destinate alla costruzione di chiese, e quindi costituisce norma di autorizzazione di spesa, e, dall'altra, mantiene le precedenti disposizioni, in materia urbanistica, riferite alla costruzione di nuovi edifici di culto nelle aree comprese in piani urbanistici". Secondo l'A. quindi, la norma, pur non prevedendo alcun obbligo di erogazione, legittima ogni sorta di erogazione eventualmente disposta. Si veda anche M. Giovanelli, *Riforma della legislazione ecclesiastica e costruzione di nuove chiese*, L'Amico del clero, 1985, 115.

⁹⁷ La Delibera n. 57 approvata dalla XXXII Assemblea Generale della CEI il 18 maggio 1990 relativa alla "Definizione dei criteri e delle procedure per la ripartizione e l'assegnazione della somma destinata alla Chiesa cattolica ex art. 47 delle norme sugli enti e i beni ecclesiastici (c.d. 8 per mille)" al n. 2 ha disposto che "alle esigenze di culto della popolazione si provvede erogando contributi nel quadro di tre capitoli di spesa", tra i quali vi è quello rappresentato dalla "promozione dell'edilizia di culto".

Nel corso della medesima assemblea sono state approvate le "Determinazioni concernenti la gestione dei flussi finanziari agevolati per il sostegno della Chiesa cattolica in Italia in esecuzione della Delibera CEI, n. 57" nelle quali, al n. 1 si stabiliva che "i contributi per la costruzione di chiese, case canoniche e centri parrocchiali sono assegnati alle diocesi, su presentazione di domanda corredata da progetto e previsione di spesa, da parte dell'Ordinario del luogo". Alle citate determinazioni sono state allegate le "Norme per i finanziamenti della Cei per la nuova edilizia di culto", ed il nuovo "regolamento attuativo". Le Norme hanno stabilito che l'impegno finanziario della CEI è finalizzato esclusivamente alla "realizzazione di nuove strutture di servizio religioso (chiese parrocchiali e sussidiarie, case canoniche, locali di ministero pastorale)"; eccezionalmente possono essere ammessi al contributo CEI "i completamenti di complessi o di opere già iniziate prima dell'entrata in vigore delle presenti norme, con fondi delle diocesi o con finanziamenti di leggi statali o regionali, purché il relativo progetto abbia ottenuto l'approvazione dell'Autorità ecclesiastica competente"; i contributi per l'edilizia "hanno natura forfettaria" e si configurano come concorso nella spesa che le diocesi italiane debbono affrontare per la dotazione di nuovi edifici per servizi religiosi; essi possono essere richiesti o "come concorso erogato durante la costruzione, fino ad un massimo del 70 % del costo preventivo dell'opera" o "come contributo annuale costante, per la durata di dieci anni, nella misura del 10% della spesa ammessa a contributo in sede di approvazione del progetto". L'esame delle domande di contributo e la valutazione dei progetti sono affidati ad una Commissione per l'edilizia di culto a norma dell'art. 1, 2° comma del Regolamento applicativo, la Commissione è composta da un Vescovo presidente, nominato dal Consiglio episcopale Permanente, e da altri sei membri, nominati dalla Presidenza della CEI per tre anni. La Commissione provvede all'istruzione e all'esame delle pratiche per l'assegnazione dei contributi in favore dell'edilizia di culto, attenendosi alle disposizioni contenute nell'allegato n. 1 alle determinazioni approvate dalla XXXII Assemblea Generale della CEI. Si veda, per una esemplificazione, R. Clozza, *Edilizia di culto con finanziamenti CEI*, L'Amico del clero, 1993, 172 e ss.; F. Grisenti, "Nuova" edilizia di culto: gli strumenti operativi, L'Amico del clero, 1990, 473 e ss..

*esigenze delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica...- e riguardanti - ...la costruzione di nuovi edifici di culto e delle pertinenti opere parrocchiali*⁹⁸.

Dal 1990 inizia così a delinearsi il vero progetto per la “*realizzazione di nuove chiese*”, con contributi che, grazie all’8 per mille dell’Irpef sono grandemente evoluti di anno in anno⁹⁹.

La nuova gestione dei flussi finanziari ha però creato delle difficoltà interpretative, soprattutto con riguardo al presunto esaurimento degli altri finanziamenti statali all’edilizia di culto¹⁰⁰.

⁹⁸ Questo parere risulta essere ancorato alla valutazione del bisogno di costruzione di nuovi edifici e alle modalità urbanistiche di soddisfacimento del bisogno. Gli edifici di culto pongono infatti problemi di compatibilità con l’ambiente cui sorgono. La norma, in realtà, così come è espressa, sembra voler ridurre l’area di discrezionalità amministrativa sugli interventi della competente autorità civile per la costruzione di nuovi edifici di culto: quasi a voler attribuire alle richiamate esigenze delle comunità locali, attestate dall’autorità ecclesiastica, una capacità di vincolare le amministrazioni territoriali ad una risposta positiva circa le decisioni relative all’edilizia dei servizi religiosi. R. Botta, *op. cit.*, 78. I commi 1° e 2° dell’art. 5 hanno ripetuto le prescrizioni precedenti, così come previste dal Concordato Lateranense del 1929, artt. 9 e 10.

⁹⁹ Il nuovo sistema di finanziamento è partito dal 1990: fino a tale data, alla luce dell’art. 50 della l. 222/1985, all’edilizia di culto è stata destinata – per gli anni 1985 e 1986 - dallo Stato la stessa somma iscritta nel cap. n. 7871 dello stato di previsione del Ministero dei Lavori Pubblici per l’anno 1984 da corrispondersi allo stesso Ministero; mentre per gli anni finanziari 1987, 1988, e 1989 - la stessa somma incrementata del 5% annuo, da corrispondersi direttamente alla CEI, essendo stato soppresso, il cap. N. 7871 dello stato di previsione del Ministero dei LL.PP. con decorrenza dal 1° gennaio 1987. Ciò ha significato un arresto del finanziamento statale concesso in forza della l. n. 168 del 1962, congelato al 1984, e corrisposto anche nel quinquennio 1985-1989, per una somma pari a circa 6 miliardi di lire, e data l’insufficienza della stessa, utilizzata dalla CEI solo per le opere di completamento degli edifici per il servizio religioso la cui costruzione fosse iniziata prima dell’entrata in vigore delle nuove norme.

¹⁰⁰ Ad avviso della Corte dei Conti, infatti, le norme del nuovo Accordo tra Stato Chiesa cattolica avrebbero eliminato del tutto la competenza statale e regionale sull’edilizia di culto. Corte dei Conti, sez. controllo, sent. del 16 luglio 1990, n. 41, Quad. dir. e pol. eccl., 1990, 123 e ss.. La Corte dei conti con la sentenza del 16 luglio del 1990, n. 41 ha reputato illegittimo un provvedimento statale di concessione di un finanziamento per il completamento di una chiesa, la cui costruzione era iniziata prima dell’entrata in vigore della legge n. 222 del 1985. L’art. 74 della legge tra l’altro, abrogato la l. n. 168 del 1962 determinando, per la Corte, la cessazione di qualsiasi competenza del Ministero dei LL.PP. nel settore dell’edilizia di culto. La CEI, a norma dell’art. 51, 4° comma, succederebbe in “tutti gli impegni e oneri precedentemente a carico dello Stato italiano” per il periodo di transizione 1987, 1988, 1989 in quanto le somme sarebbero direttamente corrisposte ad essa e non più e non più al Ministero. Dal 1990 in poi, è la CEI nella sua discrezionalità ad individuare quanto della quota dell’8 per mille sarà destinata alla costruzione di edifici di culto. Dalla lettura sistematica degli artt. 47, 48, 49, 50, 51, 74 della l. n. 222/1985, ad avviso della Corte non sarebbe dato “rinvenire, nella manifesta volontà delle Parti, il permanere di un impegno a carattere residuale dello Stato”. Nell’ultimo comma dell’art. 50 ci sarebbe una

eccezione: “è a carico del bilancio dello Stato il pagamento delle residue annualità dei limiti di impegno iscritti, sino a tutto l’anno finanziario 1984, sul cap. n. 7872 dello stato di previsione del Ministero dei LL. PP”. Quest’ultima è una disposizione espressamente richiamata, perciò, secondo la Corte, esclusa dall’abrogazione avvenuta ad opera dell’art. 74 della l. n. 222/1985. Pertanto, per l’anno 1988 non ricorrerebbe la “condizione essenziale” – la competenza statale - che ha autorizzato lo Stato a finanziare il completamento delle opere suddette, iniziate prima dell’entrata in vigore della nuova legge.

La questione si è poi estesa anche agli interventi statali per la ricostruzione di edifici di culto distrutti o danneggiati da eventi bellici o da calamità naturali. Il 14 gennaio 1992, l’Ufficio di controllo della Corte dei Conti ha negato la registrazione di sei decreti del Ministero dei LL. PP. di assegnazione di fondi sul cap. 9301.

La Corte ha ribadito che in forza del Nuovo Accordo tra Stato e Chiesa cattolica e delle relative Norme di attuazione (tra le quali la l. 222/1985) “il settore dell’edilizia di culto, già di competenza del Ministero dei LL. PP. è stato trasferito alla CEI”, ritenuta soggetto titolare delle competenze già del Ministero dei LL. PP. Con la conseguente cessazione di qualsiasi concorso dello Stato per la riparazione o ricostruzione di edifici di culto danneggiati o distrutti da eventi bellici. E nemmeno sarebbe possibile una delega alle Regioni che a norma dell’art. 92 DPR n. 616 del 1977 avevano ottenuto la delega completa circa la ricostruzione dei beni distrutti da eventi bellici: il Nuovo Concordato, infatti, “ha determinato la cessazione della competenza statale in materia di edilizia di culto, con conseguente abrogazione tacita, ex art. 74 l. 222/1985, dell’art. 88, n. 8, DPR n. 616/1977”. Sulla base degli stessi ragionamenti, la Corte dei conti, in data 8 gennaio 1993, ha espresso perplessità su interventi ad opera del ministero dei LL. PP. Che assegnavano fondi a favore dei Provveditorati alle opere pubbliche di Ancona e di Roma per interventi su edifici statali e di culto danneggiati dai sismi del 1987.

L’Ufficio di controllo della Corte dei conti di Palermo, si trovò anche a rifiutare nel 1992 diversi decreti assessorili in esecuzione della l.r. Sicilia del 26 gennaio 1953, n. 2 che autorizzava finanziamenti all’edilizia di culto: ai sensi dell’art. 7 della Costituzione, le leggi attuative del Nuovo Concordato, sarebbero state elevate norme di rango costituzionale, limitatrici della potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia nella materia di cui all’art. 14 dello Statuto; inoltre la predetta normativa regionale doveva considerarsi incompatibile col diverso sistema di partecipazione del pubblico erario alla costruzione, manutenzione, degli edifici di culto, introdotto dalla l. 222/1985.

Per parte della dottrina, la l. 222/1985 non avrebbe affatto abrogato la competenza dello Stato in materia di edilizia di culto, sia per ciò che concerne l’organizzazione urbanistica dell’assetto del territorio, tanto per quel che riguarda l’intervento finanziario. R. Botta, *op. cit.*, 87 e ss.: l’art. 5 della l. n. 121/1985, e l’art. 53 della l. n. 222/1985 confermano i poteri in materia di urbanistica e di finanziamento di Regioni e Comuni, secondo le linee già indicate dalla l. n. 865/1971 e l. n. 10/1977. Tant’è che la legislazione regionale è risultata addirittura incrementata successivamente all’entrata in vigore della normativa neoconcordataria. Inoltre le norme relative alla ricostruzione di edifici distrutti o danneggiati da eventi bellici o da calamità naturali, che prevedono l’intervento *straordinario* dello Stato, non possono essere considerate abrogate dalla l. 222/1985, in quanto *leggi speciali* non soggette a modificazione o ad eliminazione ad opera di una norma ordinaria. L’A., infatti, nega la rilevanza costituzionale della l. 222/1985. Ciò è anche dimostrato dagli interventi, regionali e statali, su questa materia, successivi alla legislazione neoconcordataria (l.r. Lazio del 9 settembre 1988, n. 60, che ha disciplinato interventi a favore di comuni colpiti dal sisma dell’11 aprile 1987; l.r. Lombardia del 10 maggio 1990, n. 42 che ha disciplinato le modalità di erogazione di contributi a favore di popolazione colpita da calamità naturali; l. del 24 luglio 1984, n. 363 recante misure urgenti in favore di popolazione colpita da eventi sismici in Umbria, Abruzzo, Lazio, Campania, Molise; l’ord. min., 16 novembre 1988, n. 1600 in ordine ai criteri per il ripristino del patrimonio edilizio danneggiato da eventi sismici nei Castelli Romani nel 1987, e nelle Province di Modena, Arezzo, e Reggio Emilia, nella Regione Marche; il d.lgs. del 30 marzo 1990, n. 76, recante il T.U. delle leggi per gli interventi in Campania, Puglia, Calabria colpiti dai sismi del 1980, 1981, 1982). Qualche dubbio, invece, rimane circa la possibilità dell’intervento statale sulla costruzione di

Ad individuare negli enti locali gli “*arbitri della selezione delle esigenze e della individuazione delle priorità*”¹⁰¹, anche le due riforme costituzionali che più di recente hanno interessato il nostro paese.

La c.d. Legge Bassanini 1 (l. del 15 marzo 1997, n. 59), ha invitato il Governo a delegare numerose funzioni a regioni e a enti locali, tra cui - art. 2 - “*tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità*”. La legge ha fissato il principio di “*sussidiarietà*”, stabilendo l’attribuzione dei compiti agli enti territoriali, attraverso il criterio del massimo decentramento, e riservando allo Stato solo quelli incompatibili con le altre dimensioni territoriali – tra cui ancora “*i rapporti con le confessioni religiose*” (art. 3, lett. c) - al fine di far assumere alle autorità funzionalmente più vicine agli interessati, la totale responsabilità nei confronti dei cittadini – art. 4, comma 3°.

In attuazione della delega ricevuta, il Governo ha emanato il d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112, che ha modificato il riparto di funzioni tra Stato e Regioni ordinarie. Le funzioni sull’*“edilizia di culto”* sono state incluse tra quelle delle Regioni e degli enti locali (in materia di “*opere pubbliche*”, lett. d., l’*“Edilizia di culto”*, considerata ormai “*compito di benessere della popolazione*”, facendo venir meno le competenze che lo Stato si era riservato col D.P.R. n. 616/1977)¹⁰².

edifici iniziata precedentemente alla riforma neoconcordataria. Con la nuova legislazione, non viene, ad avviso dell’A., mutata la competenza statale sulla materia, ma il soggetto competente a ricevere il contributo non è più il Ministero dei LL. PP., ma la CEI – l’obbligo di rendiconto della stessa, conferma che si tratta di gestione del finanziamento. Quello delineato dalla l. 222/1985, non è il processo di “*estranazione*” dello Stato dal finanziamento, ma di “*ottimizzazione*” della gestione delle risorse disponibili. Il nuovo sistema, poi, non elimina del tutto l’interesse per lo Stato al completamento della costruzione di edifici iniziata prima della riforma. L’A., pur non negando il periodo transitorio voluto dalla legge, non nega che lo Stato possa intervenire ad altro titolo e su diversi fondi, sul completamento degli edifici. Ne è riprova l’ord. min. della Protezione civile del 16 novembre 1988, n. 1600, la quale, in ordine alle modalità e ai criteri di utilizzo del finanziamento disposto dalla l. finanziaria del 1988, all’art. 17, all’8° comma, per il patrimonio edilizio danneggiato o distrutto dagli eventi sismici del 1987 citati, classifica gli edifici di culto tra le “*opere di interesse statale*” ed attribuisce un minimo del 50% delle somme stanziare “*agli interventi di ripristino del patrimonio pubblico e dell’edilizia di culto*”.

¹⁰¹ A. Mangia, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del titolo V*, quad. dir. e pol. eccl., 2, 2002, 343 e ss..

¹⁰² Ma in realtà, l’edilizia di culto risultava già pienamente inserita negli standard locali dell’urbanistica, come opere di urbanizzazione secondaria. D.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112, art. 94, 2° comma, lett. d. Sui riflessi di questo decreto sul diritto ecclesiastico: R. Botta (a cura di), *Le competenze nelle materie di*

Ed infine, la riforma costituzionale, avvenuta con l. del 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riservato la materia dei “*rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose*” allo Stato, senza far venir meno gli interventi regionali su materie religiose, ipotizzando una loro competenza di tipo “trasversale”. Essa ha previsto l’inquadramento dell’edilizia di culto nella nuova materia di “*Governo del territorio*”, oggetto di potestà legislativa concorrente¹⁰³: la conferma inoltre dell’applicazione della “*sussidiarietà*” in ordine alle competenze amministrative, ha sostanzialmente legittimato gli enti locali ad intervenire nelle materie di loro competenza, ogniqualvolta sorga la necessità di soddisfare particolari profili di interesse religioso, connessi con le esigenze della comunità territoriale rappresentata. Ed in effetti, è accaduto che per altre materie (Assistenza spirituale, beni culturali), le regioni siano intervenute tramite intese stipulate con le autorità religiose competenti.

interesse ecclesiastico dopo il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, Atti del convegno di studi, Firenze 28-29 ottobre 1998, Torino, 2001.

¹⁰³ Secondo la sentenza della Corte costituzionale del 1° ottobre 2003, n. 303, nella materia di “*governo del territorio*” deve comprendersi tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti ed attività, quindi anche l’urbanistica e l’edilizia. La riforma ha in realtà esaltato il ruolo delle Regioni in tema di finanziamento e la modifica, se non la scomparsa, degli interventi dello Stato. La Corte costituzionale ha espresso un orientamento circa l’esclusione, almeno in via ordinaria, della legittimità di leggi statali di spesa che interferiscano con le materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente ed esclusiva residuale. Sentenza pubblicata in giurispr. Cost. 2004, e in *Le Regioni*, 2004, 535 e ss.. Si veda anche, A. Roccella, *Rapporti tra fonti normative statali e regionali dopo la revisione del 2001*, *Amministrare*, 2005, 55 e ss.. La normativa pattizia precedente alla riforma, (art. 74 del Protocollo del 15 novembre 1984) aveva previsto l’abrogazione di leggi statali concernenti il finanziamento dell’edilizia di culto. Alla luce della riforma costituzionale predetta, si è voluta interpretare quella disposizione, sostenendo che gli impegni finanziari per la costruzione degli edifici di culto fossero ora assunti dai Comuni nell’ambito delle loro competenze in materia di urbanistica e di opere di urbanizzazione, senza tuttavia porre limiti a interventi finanziari pubblici di altro tipo C. Cardia, *Edilizia di culto e l. 222/1985*, *Foro it.*, 1995, 3114 e ss.; A. Roccella, *Enti e beni della Chiesa cattolica. Problemi di interpretazione della normativa pattizia*, *Jus*, 1997, 407 e ss.; Id, *Problemi di interpretazione della normativa pattizia in materia di enti e beni della chiesa cattolica. Il finanziamento dell’edilizia di culto*, *Il dir. eccl.*, 1998, 573 e ss..

3.3. Le leggi regionali e le riforme.

Dall'analisi della normativa regionale, è emerso che gli interventi finanziari non sono stati limitati alla sola costruzione di nuove chiese, ma anche all'acquisto delle relative aree¹⁰⁴; alla manutenzione degli edifici di culto¹⁰⁵; alla ricostruzione e riparazione di quelli distrutti o danneggiati da calamità naturali¹⁰⁶; alla tutela del patrimonio storico-artistico di interesse locale¹⁰⁷.

Per quanto riguarda il finanziamento di opere di restauro, risanamento conservativo, ampliamento, consolidamento, ristrutturazione e straordinaria manutenzione degli edifici di culto, vi è da segnalare che l'art. 91 del T.U. della legge comunale e provinciale del 1934 è stato abrogato dalla l. dell'8 giugno 1990, n. 142: questa abrogazione non ha tuttavia vietato ai comuni di intervenire finanziariamente per

¹⁰⁴ L.r. Campania del 5 marzo 1990, n. 9, art. 2, 2° comma; del. Cons. reg. Emilia-Romagna del 26 luglio 1978, n. 1706, modificata con l. del 6 dicembre 1978, n. 1871, art. 2, 3° comma; l.r. Lombardia del 9 maggio 1992, n. 20, art. 4, 1° comma; l.r. Sardegna del 13 giugno 1989, n. 38, art. 2, ult. comma; decr. Pres. Giunta Umbria del 24 dicembre 1986, n. 719, lett. c; l.r. Valle d'Aosta del 16 giugno 1988, n. 41, art. 1, 2° comma, come modificato dalla l.r. del 2 dicembre 1992, n. 69.

¹⁰⁵ L.r. Abruzzo *citata*, art. 7; l.r. Basilicata del 17 aprile 1987, n. 9, art. 5, 5° comma; l.r. Calabria del 12 aprile 1990, n. 21, art. 1, 1° comma; l.r. Campania, *citata*, art. 2, 2° comma; del. del. Cons. Reg. Emilia-Romagna, *citato*, art. 2, 3° comma.; l.r. Friuli-Venezia Giulia, *citata*, art. 7 *ter*; l.r. Liguria del 24 gennaio 1985, n. 4, art. 5, 4° comma, e art. 3, 1° comma; l.r. Lombardia del 9 maggio 1992, n. 20, art. 4, 1° comma; l.r. Marche del 24 gennaio 1992, n. 12, art. 1, 4° comma; l.r. Molise del 21 gennaio 1975, n. 10, art. 2, 1° comma, lett. n.; l.r. Piemonte del 7 marzo 1989, n. 15, art. 4, ult. comma; l.r. Puglia del 16 maggio 1985, n. 27, art. 2, 1° comma; del. del Cons. Reg. Toscana del 9 giugno 1987, n. 225, art. 3; l.r. Trentino Alto Adige, *citata*, art. 3, 8° comma; l.r. Valle d'Aosta, *citata*, art. 1, 1° comma; l.r. Veneto del 20 agosto 1987, n. 44, art. 1, ult. comma, e art. 3, 1° comma.

¹⁰⁶ L.r. Abruzzo, *citata*, art. 7, 4° comma; l.r. Calabria, *citata*, art. 1, 1° comma; l.r. Puglia, del 4 febbraio 1994, n. 4; l.r. Lazio, *citata*, art. 7, 4° comma.

¹⁰⁷ L.r. Abruzzo, *citata*, art. 7, 1° comma; del. Cons. Reg. Emilia-Romagna, *citato*, art. 2, 3° comma ; l.r. Lazio, *citata*, art. 8; l.r. Lombardia, *citata*, art. 4, 3° comma; l.r. Marche, *citata*, art. 4, 2° comma; l.r. Puglia del 4 febbraio 1994, art. 2, 3° comma, e art. 3, 8° comma; Decr. Pres. Giunta Umbria, *citato*, lett. c; l.r. Veneto, *citata*, art. 3, 1° comma. Un altro importante intervento statale e regionale è infatti stato previsto in favore del restauro e della manutenzione delle chiese di rilevante valore storico e artistico, in omaggio all'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama. Da ricordare tuttavia che la Commissione paritetica, costituita nel 1996 ex art. 14 dell'Accordo di revisione del Concordato su richiesta della Santa Sede, ha ritenuto, tuttavia, che sia perfettamente legittimo il sostegno finanziario accordato da Regioni e Comuni all'edilizia di culto, quando sia finalizzato alla "realizzazione di interessi pubblici, quali la tutela e promozione del patrimonio storico-artistico, gli interventi conseguenti a calamità naturali, gli interventi connessi alle esigenze religiose della popolazione ecc.". Comm. Paritetica, Relazione 30.04.1997, in G.U. Suppl. ordinario, Serie generale n. 241 del 15.10.1997.

la manutenzione sopracitata. Essi, senza essere più obbligati come avveniva precedentemente, hanno potuto scegliere liberamente di eseguire tali interventi, in virtù delle proprie disponibilità finanziarie. La legislazione regionale ha “impegnato “ i comuni e le regioni a “sostenere” gli oneri manutentivi degli edifici di culto – cui provvedono anche i vescovi tramite le somme loro elargite dalla CEI sulla quota dell’8 per mille.

Dai Comuni è stata così devoluta alle autorità religiose competenti una quota - che gli stessi Comuni hanno incassano ai sensi della l. 10/1977, art. 10, (oggi sostituito dal D.P.R. n. 380 del 2001) tramite le concessioni edilizie - per le opere di urbanizzazione secondaria.

Le regioni hanno anche deciso di finanziare direttamente tali opere, con quote percentuali variabili, da calcolare sull’intera spesa da effettuare come nel caso della Valle d’Aosta, che ha finanziato con quote di 80 e 70% su spese fino a 800.000.000, oppure, concedendo mutui agevolati assistiti da contributo regionale, di durata massima di anni venti, per spese di importo superiore¹⁰⁸.

Il Friuli-Venezia Giulia ha concesso contributi pluriennali nella misura costante del 10% della spesa riconosciuta ammissibile, per una durata non superiore a vent’anni, o con contributo *una tantum* sino alla copertura massima del 50% della spesa ammissibile, elevabile fino al 90% per lavori attinenti alle “*chiese*”¹⁰⁹. Il Trentino-Alto Adige ha delegato le Giunte provinciali a concedere contributi annui fino al 7,50% della spesa ammissibile per un periodo non superiore ai quindici anni¹¹⁰. La Sicilia ha riconosciuto invece genericamente ammissibili i finanziamenti per le “*opere necessarie per i servizi sociali e quelle per i servizi religiosi, compresi quelli parrocchiali che hanno relazione con lo stato delle persone*”¹¹¹.

¹⁰⁸ L.r. Valle D’Aosta del 16 giugno 1988, n. 41, art. 1, e l.r. Valle D’Aosta del 2 dicembre 1992, n. 69, art. 1.

¹⁰⁹ L.r. Friuli-Venezia Giulia del 7 marzo 1983, n. 20, art. 7 *ter*, e l.r. Friuli-Venezia Giulia del 23 dicembre 1985, n. 53, art. 1.

¹¹⁰ L.r. Trentino Alto Adige del 5 novembre 1968, n. 40, art. 1 e art. 3; l. prov. Trento del 5 settembre 1991, n. 22; Decr. Pres. Giunta Prov. Bolzano del 26 ottobre 1993, n. 38.

¹¹¹ L.r. Sicilia del 5 febbraio 1956, n. 9, art. 2, 2° comma, e l.r. Sicilia del 29 aprile 1985, n. 21.

E' anche accaduto che l'intervento finanziario delle Regioni si sia affiancato a quello dei Comuni, mediante la devoluzione di una quota dei proventi delle concessioni edilizie. Così il Piemonte che ha previsto di concedere, ad integrazione dell'intervento dei comuni, contributi sino ad un massimo del 60% della spesa prevista, quando gli edifici di culto siano di interesse artistico o monumentale vincolati, e fino al 20% per quelli che non siano considerati "bene culturale"¹¹²; le Regioni Marche e Veneto fino al 50% per edifici del primo tipo, e fino al 30% per tutte le altre¹¹³.

La Regione Lazio ha adottato una posizione più limitata, prevedendo la possibilità di finanziamenti a favore di comuni che assumano l'onere di restaurare edifici e chiese di particolare valore artistico, storico, archeologico di loro proprietà, ovvero da acquisire al loro patrimonio, al fine di recuperare e valorizzare detti beni per finalità di promozione culturale e turistica; nonché fino al 70% della spesa prevista direttamente alle parrocchie e ad altri enti religiosi che restaurano chiese ed edifici pertinenti di loro proprietà aventi valore artistico, storico ed archeologico¹¹⁴.

La Regione Abruzzo ha adottato diversi tipi di intervento finanziario: per la ristrutturazione degli edifici di culto, ma anche per gli arredi, per lavori da compiersi presso le abitazioni dei ministri di culto, per la riparazione degli eventuali eventi tellurici¹¹⁵, delegando ad apposito regolamento la determinazione della misura del contributo e delle modalità di erogazione.

¹¹² L.r. Piemonte del 7 marzo 1989, n. 15, art. 6, 1° comma.

¹¹³ L.r. Marche del 24 gennaio 1992, n. 12, art. 3; l.r. Veneto del 20 agosto 1987, n. 44, art. 3.

¹¹⁴ L.r. Lazio del 9 marzo, 1990, n. 27, art. 8.

¹¹⁵ L.r. Abruzzo del 16 marzo 1988, n. 29, art. 7.

4. Il caso della Regione Lazio.

4.1. Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto, e interventi per il recupero degli edifici di culto aventi importanza storica, artistica e archeologica.

Con la legge del 9 marzo 1990, n. 27¹¹⁶, la Regione Lazio ha disciplinato il finanziamento degli edifici di culto degli “*enti religiosi*”, con l’obiettivo di armonizzare gli insediamenti residenziali con i servizi religiosi pertinenti.

La Regione Lazio considera come possibili interlocutori del finanziamento, oltre alla Chiesa cattolica, le confessioni religiose munite di intesa, ma anche quelle solo organizzate compiutamente nel comune o riconosciute dallo Stato¹¹⁷.

Sono i comuni del Lazio a definire – in applicazione della l. n. 10/1977 - con proprie deliberazioni, quali siano “gli edifici ed attrezzature di comune interesse religioso” debbano essere considerate “opere di urbanizzazione secondaria” destinate alle provvidenze della legge regionale¹¹⁸.

I comuni provvedono ad assicurare una dotazione di aree per abitante, nell’ambito di quelle che sono obbligatoriamente da destinare alle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi: le localizzazioni delle aree - in vista di una loro proporzionata ripartizione - sono effettuate acquisiti i pareri dell’ordinario diocesano, per la Chiesa cattolica, e dei rappresentanti delle confessioni di minoranza organizzate¹¹⁹, adeguando

¹¹⁶ BUR Lazio, n. 8 del 20 marzo 1990.

¹¹⁷ In base all’articolo 1 della legge: nel quadro delle competenze spettanti al Comune, per parte pubblica, e alla Chiesa cattolica e alle confessioni religiose munite di “intesa”, o che siano “riconosciute” dallo Stato, o che abbiano una “presenza organizzata” nel territorio.

¹¹⁸ Esse possono essere individuate negli immobili destinati al culto, anche se articolati in più edifici; e negli edifici e nelle attrezzature adibiti a catechesi, all’educazione cristiana o religiosa di altri culti, alle diverse attività pastorali connesse all’esercizio del ministero di cura delle anime, nonché ad abitazione dei ministri di culto: art. 2.

¹¹⁹ Art. 3. Il dimensionamento delle aree ad esse riservate nei piani urbanistici e loro varianti, dovrà essere conforme al dettato della circolare del Ministero dei lavori pubblici del 20 gennaio 1967, n. 425. Le previsioni di nuovi servizi religiosi devono riservare una superficie di minimo 2000 mq. per ogni insediamento. Il computo delle cubature relative agli edifici di culto, sono escluse quelle al di sopra dei cinque metri dal piano del terreno o della pavimentazione esterna a sistemazione avvenuta: art. 4.

anche gli strumenti urbanistici se non conformi alle prescrizioni di legge, di propria iniziativa, ovvero entro sei mesi dalle richieste delle competenti autorità religiose¹²⁰.

I contributi sono stati aumentati del 10% rispetto alle tabelle allegate alla legge regionale del 12 settembre 1977, n. 35¹²¹.

La parte più interessante della legge è quella relativa alla destinazione del contributo: ciascun Comune, accantona in apposito fondo destinato ad opere per nuove chiese e ad interventi di manutenzione, ampliamento, ristrutturazione, restauro di edifici religiosi esistenti, nella misura dell'8% delle somme riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria. L'ordinario diocesano per la Chiesa cattolica, o il rappresentante di altra confessione che abbia i requisiti prescritti dalla legge, dovranno presentare, ai fini del finanziamento, vari documenti: sul riconoscimento ai sensi di legge per le confessioni acattoliche; sul piano dei lavori da effettuare; sul godimento di altri benefici pubblici; sul piano finanziario degli interventi; sull'autorizzazione della soprintendenza; sull'assenso circa il sopralluogo di funzionari o incaricati del controllo sui lavori.

Queste contribuzioni hanno carattere "integrativo" nel senso che possono essere concesse anche per opere che usufruiscono di altri contributi statali.

In presenza di più richieste, i contributi sono ripartiti in base alla "consistenza" delle confessioni richiedenti¹²².

Dall'esame della legge regionale emerge la discrezionalità con cui si effettua l'attribuzione dei contributi alle confessioni per l'edilizia religiosa. Il sistema di finanziamento locale dovrebbe infatti essere egualitario¹²³.

Da segnalare la possibilità che il Comune stesso, o i competenti soggetti attuativi dei piani urbanistici, provvedano direttamente alla esecuzione delle opere: in questi casi,

¹²⁰ Art. 5.

¹²¹ Art. 6.

¹²² Art. 7, 5° comma. L'utilizzazione del fondo è deliberata dal consiglio comunale entro il 30 giugno di ogni anno, tenendo conto delle richieste ricevute: art. 7, 3° comma. Le competenti autorità religiose, trasmettono al comune, entro il 31 dicembre di ogni anno, una analitica relazione circa l'utilizzazione delle somme percepite l'anno precedente: art. 7, 5° comma.

¹²³ Si rinvia all'Allegato al presente lavoro, "Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto", Riepilogo anni 2004-2005-2006-2007-2008.

è in facoltà delle competenti autorità religiose regolare i rapporti tramite un'apposita "convenzione"¹²⁴.

I Comuni possono anche decidere di intervenire per il restauro di chiese ed edifici religiosi di loro proprietà o da acquisire al loro patrimonio, per finalità di promozione culturale e turistica: in questo caso, è la Regione ad intervenire con contributi in conto capitale da destinare ai soggetti richiedenti, fino alla copertura dell'intera spesa, così come previsto dalla l.r. del 22 novembre 1982, n. 51. In tal caso i Comuni devono presentare una relazione tecnica sui lavori da eseguire. Le parrocchie e gli altri enti della Chiesa o delle altre confessioni che provvedano al restauro, possono chiedere l'intervento regionale fino ad un massimo del 70% della spesa complessiva da effettuare¹²⁵, presentando alla Giunta regionale una relazione tecnica da cui risultino: le proprietà da restaurare, la stima dei lavori, le dichiarazioni delle competenti autorità confessionali circa la non fruizione di altre provvidenze di legge¹²⁶.

4.2. L'assegnazione delle aree alle confessioni religiose: le deliberazioni della Giunta comunale.

Per quanto riguarda la Chiesa cattolica, con Deliberazione-quadro del Consiglio comunale n. 93 del 2006, sono stati regolati gli interventi di localizzazione di nuovi centri parrocchiali e le assegnazioni delle aree alla Diocesi di Roma, di Porto Santa-Rufina, Frascati e Tivoli per il territorio compreso nel comune di Roma, mediante; concessione del diritto di superficie, ai sensi dell'art. 35, comma 5, L. n. 865 del 1971 con relativa stipula delle convenzioni; cessione gratuita di aree comunali ubicate in comprensori convenzionati e/o in zone "O".

Per la localizzazione di nuovi centri parrocchiali sono intervenute diverse intese tra Comune e di Roma e vicariato.

¹²⁴ Art. 7, 7° comma.

¹²⁵ Art. 8.

¹²⁶ Art. 9.

A tal fine sono stati costituiti: una Commissione paritetica e un gruppo di lavoro misto Comune-Vicariato per definire criteri localizzativi e regolamentari di nuovi insediamenti parrocchiali; un gruppo di progettazione interno all'Amministrazione comunale per la redazione del programma di localizzazione dei nuovi centri parrocchiali per definire il quadro delle compatibilità urbanistiche e ambientali dei nuovi insediamenti; una commissione paritetica tra comune e Regione Lazio per valutare le proposte ricevute.

Attraverso questo grande progetto-quadro, sono state realizzate infatti ben 32 nuove parrocchie. Per il 2009 si vorrebbe costituire nuovamente una commissione paritetica per un nuovo studio, soprattutto per l'area Roma-Ovest, e la progettazione di nuove parrocchie.

Se per la Chiesa cattolica, questa pratica sembra essere ormai acquisita ed il diritto di costruire garantito organicamente, ciò non avviene per le altre confessioni religiose. E' accaduto infatti che le attribuzioni del diritto di superficie e le assegnazioni delle aree sia avvenuto tramite deliberazioni della Giunta comunale, che discrezionalmente, ha scelto i culti da privilegiare sul totale delle richieste ricevute¹²⁷.

Stabilire definitivamente con una Legge generale sulla Libertà religiosa, il criterio da seguire nelle assegnazioni delle aree, con "uniformità" e "legittimità" – con riferimento alle due note sentenze della Corte costituzionale sul divieto di discriminazione – significherebbe garantire l'eguaglianza nella libertà (ex art. 8 della Cost.).

Tra le assegnazioni fino ad oggi realizzate:

1) la deliberazione della Giunta comunale del 18 luglio 2001, tramite la quale si è stabilito di assegnare alla Pontificia Opera Romana per la Preservazione della Fede e la Provvista di Nuove Chiese in Roma¹²⁸, in diritto di superficie, a titolo gratuito e a tempo

¹²⁷ Si rinvia all'Allegato al presente lavoro, "Verbale del Consiglio comunale di Roma, anno 2006, Deliberazione n. 93".

¹²⁸ Istituita il 5 agosto del 1930 per volontà di Papa Pio XI, con lo specifico compito di provvedere: "con la maggiore sollecitudine possibile all'erezione, istituzione e dotazione di nuove parrocchie, anche mediante la dismembrazione delle antiche, agli acquisti di nuove aree, alla costruzione di chiese e annessi

indeterminato, e senza alcun corrispettivo, la porzione di area del Piano di Zona P.Z. B32 Torresina, pari a mq. 6.600, con relativa autorizzazione alla stipula della convenzione, per la realizzazione di un complesso parrocchiale, a cura e spese dell'ente stesso;

2) la deliberazione della Giunta comunale del 25 marzo 2003 tramite la quale si è deciso di assegnare alla Pontificia Opera Romana per la Preservazione della Fede e la Provvista di Nuove Chiese in Roma, in diritto di superficie, a titolo gratuito e a tempo indeterminato, e senza alcun corrispettivo, la porzione di area del Piano di Zona P.Z. D6 Osteria del Curato 2, pari a mq. 6318, con relativa autorizzazione alla stipula della convenzione, per la realizzazione di un complesso parrocchiale;

3) la deliberazione della Giunta comunale del 18 febbraio 2004 tramite la quale è stata assegnata alla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, in diritto di superficie, a titolo gratuito e a tempo indeterminato, e senza alcun corrispettivo, la porzione di area del Piano di Zona P.Z. C22 Casale Nei, pari a mq. 2.500, con relativa autorizzazione alla stipula della convenzione, per la realizzazione di un edificio di culto, a cura e spese della Congregazione medesima;

4) la deliberazione della Giunta comunale del 10 novembre 2004 con la quale è stata concessa alla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, in diritto di superficie, a titolo gratuito e a tempo indeterminato, e senza alcun corrispettivo, la porzione di area del Piano di Zona 11V Dragoncello, pari a mq. 2000 (che si riporta in appendice), con relativa autorizzazione alla stipula della convenzione, per la realizzazione di un edificio destinato al culto, istruzione e cultura biblica;

5) la deliberazione della Giunta comunale del 26 maggio 2004 con la quale tramite la quale si è deciso di assegnare alla Chiesa Cristiana Evangelica, in diritto di superficie, a titolo gratuito e a tempo indeterminato, e senza alcun corrispettivo, la porzione di area del Piano di Zona P.Z. Borraccia, 3.660 pari, con relativa

edifici, nonché alle pratiche occorrenti presso le autorità civili". Le parrocchie della diocesi sono oggi ben 333.

autorizzazione alla stipula della convenzione, per la realizzazione di un edificio destinato al culto;

6) la deliberazione della Giunta comunale del 23 febbraio 2005, tramite la quale si è stabilito di assegnare alla Comunità Ortodossa “SS. Martiri di Roma – Ostia”, in diritto di superficie, a titolo gratuito e a tempo indeterminato, la porzione di area del Piano di Zona 11V Dragoncello, pari a mq. 5000, con relativa autorizzazione alla stipula della convenzione, per la realizzazione di un edificio destinato ad attività di culto a cura e spese della comunità medesima, perché l’area in questione è stata già acquisita al patrimonio indisponibile del Comune di Roma.

5. Innovazioni legislative ed attuale disciplina giuridica.

Occorre considerare importante novità introdotta dal Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, con D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni e integrazioni, che ha sostituito alla concessione edilizia il “*permesso di costruire*” – sempre oneroso – ma ha eliminato il vincolo di destinazione per i proventi dei contributi di concessione, di cui all’art. 12 della l. del 28 gennaio 1977, n. 10.

Questo sistema non è esente da critiche.

I Comuni, infatti, possono ora, in autonomia, decidere di impiegare i proventi per spese anche non di urbanizzazione (che è invece una delle voci di contributo per il permesso di costruire), contraddicendo al principio secondo cui gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico sono determinati dalle autorità civili secondo la disciplina urbanistica, ai sensi dell’art. 53 l. n. 222/1985.

L’innovazione, è stata poi in parte corretta dalle leggi finanziarie specie del 2007 e 2008, che hanno riservato quote percentuali, obbligatoriamente a spese per

“manutenzione ordinaria del patrimonio comunale”¹²⁹; “manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio culturale”¹³⁰.

Per mezzo degli interventi correttivi statali, il vincolo di destinazione previsto dalle leggi regionali per la sola quota dei proventi dei contributi per il permesso di costruire, finalizzata all’edilizia di culto, è rimasto sostanzialmente invariato, e può considerarsi “libera espressione dell’autonomia regionale, senza più uno specifico aggancio ai principi della legislazione statale”¹³¹.

La devoluzione alle confessioni religiose di una quota dei contributi riscossi dai Comuni per il permesso di costruire, costituisce soltanto una parte del sistema. Non mancano, infatti, finanziamenti posti direttamente a carico delle Regioni. Questo secondo canale di sostegno pubblico è distinto e si cumula al primo, disciplinato da leggi regionali ma posto a carico dei Comuni.

Vi è inoltre un altro canale di finanziamento che riguarda la manutenzione e il restauro degli edifici esistenti. Le chiese che rientrano nella speciale categoria dei “beni culturali di interesse religioso”¹³² sono ammesse a fruire di interventi finanziari statali e regionali. La riforma del titolo V della Costituzione, del 18 ottobre 2001, n. 3 ha

¹²⁹ Nella misura del 25%, l. del 27 dicembre 2006, n. 296.

¹³⁰ Nella misura del 25%, l. del 24 dicembre 2007, n. 244.

¹³¹ A. Roccella, *op. cit.*, 105. Le leggi regionali, si sono adeguate a loro modo ai mutamenti della legislazione statale. La Regione Abruzzo, con l.r. del 19 dicembre 2001, n. 74 ha istituito un controllo della Regione sull’effettivo adempimento da parte dei Comuni degli obblighi loro imposti. Precedentemente, con l.r. del 25 novembre 1998, n. 139 ha altresì disposto il finanziamento a carico del proprio bilancio per interventi di consolidamento e manutenzione straordinaria di edifici di culto. Con l.r. 14 marzo 2000, n. 29 ha poi previsto uno snellimento delle procedure urbanistiche e amministrative e la possibilità di deroga agli strumenti urbanistici per la realizzazione di edifici di culto in occasione del Giubileo del 2000: così anche la l.r. Molise del 4 agosto 1988, n. 14. La Regione Basilicata, con l.r. del 7 agosto 2002, n. 34 ha disposto il finanziamento a carico del proprio bilancio per interventi su edifici di culto aventi valore storico e artistico. La l.r. Puglia dell’11 maggio 2001, n. 12, art. 10, 2° comma *bis*, aggiunto dalla l.r. del 4 agosto 2004, n. 14, art. 34, e la l.r. Basilicata del 30 dicembre 1995, n. 69 hanno previsto il finanziamento anche per nuove opere. La l. prov. Bolzano del 12 maggio 1999, art. 1 ha disposto il finanziamento a carico del bilancio della Provincia sia per la costruzione di edifici di culto sia per l’arredamento degli stessi.

¹³² D.lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42, art. 9.

mantenuto infatti la competenza dello Stato per la tutela dei beni culturali, e ha attribuito la competenza concorrente alle Regioni per la loro valorizzazione¹³³.

Si ricordi che una quota dell'8 per mille dell'Irpef attribuita alla CEI sono utilizzate, tra l'altro, per le esigenze di culto della popolazione. Questa quota, di solito considerevole, è utile alla Cei per finanziare l'edilizia di culto¹³⁴.

Ma si è visto che anche la quota di 8 per mille a diretta gestione statale, viene utilizzata per interventi di conservazione di beni culturali della Chiesa cattolica, e costituisce essa un ulteriore canale di finanziamento¹³⁵.

6. Il regime tributario.

La legge n. 2136 del 1865 disponeva che i fabbricati destinati all'esercizio dei culti ammessi dallo Stato fossero "esenti" dall'imposta fondiaria.

Il T.U.I.I.D.D. di cui al D.P.R. del 29 gennaio 1958, n. 645, e il D.P.R. del 29 settembre 1973, n. 597, sino al T.U. di cui al D.P.R. del 22 dicembre 1986, n. 917 hanno invece scelto il regime dell'"esclusione"¹³⁶.

¹³³ Già precedentemente vi erano stati interventi finanziari delle regioni in proposito. Si veda: A. Roccella, *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, Il diritto dell'economia, 2003; A. Roccella, *Le intese delle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali di interesse religioso*, Le Regioni, 2006.

¹³⁴ Per il 2005 la Cei ha potuto usufruire della somma di 984.115.165,49 euro, di cui 471.250.000,00 sono stati destinati ad esigenze pastorali, come stabilito dalla *Determinazione Cei, 31 maggio 2005, Ripartizione delle somme derivanti dall'8 per mille per l'anno 2005*, www.Olir.it.

¹³⁵ I. Pistolesi, *La quota dell'8 per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la chiesa cattolica?*, Quad. dir. e pol. eccl., 2006, 163 e ss..

¹³⁶ Per una sintetica e chiara differenziazione tra i regimi di "esenzione" ed "esclusione" dalle imposte, si rinvia a E. De Mita, *Il regime tributario*, AA.VV., *Gli edifici di culto tra stato e confessioni religiose*, op. cit., 245 e ss.. Inoltre: A. Gomez de Ayala, *Aspetti tributari dell'Accordo tra lo Stato italiano e la santa Sede*, Dir. prat. Trib., 1984, 464; N. Colaianni, *L'esenzione dall'Invim decennale: un segno di contraddizione nel trattamento tributario degli enti ecclesiastici*, Foro it., 1985, 1819; R. D'Angiolella, *Il nuovo concordato Stato-Chiesa cattolica: la disciplina civile e fiscale degli enti ecclesiastici*, Il Fisco, 1986, 592; T. Mauro, *Riflessioni sui principi del regime tributario degli enti ecclesiastici*, Dir. eccl., 1987, 803; C. Cardia, *Stato e confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, 1988; F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1988; Z. Di Castiglionchio, *Edifici di culto*, Enc. Giur. Treccani, XII, Roma, 1989; V. Tozzi, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990; E. De Mita, *Profili tributaristici del nuovo concordato*, Interesse fiscale e tutela del contribuente, Milano, 1991,

Per l'art. 53 del T.U. citato, infatti, “non si considerano produttive di reddito, se non sono oggetto di locazione, le unità immobiliari destinate esclusivamente all'esercizio del culto, compresi i monasteri di clausura, purché ciò sia compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della costituzione e loro pertinenze”.

La ragione dell'esclusione, è data dal fatto che l'oggetto sia in maniera assoluta, fuori del campo di applicazione del tributo, perché mancante di capacità contributiva. Lo Stato è pienamente consapevole della rilevanza del fattore religiosi, anche per la crescita spirituale della società (art. 4 Cost.) e dei suoi singoli individui. Gli edifici religiosi assolvono ad una funzione speciale, cioè quella di consentire lo svolgimento del culto, anche perché sarebbe impossibile prospettare un vantaggio economico a favore del possessore.

L'immobile quindi, indipendentemente dalla categoria di iscrizione sul catasto, è improduttivo di reddito, se destinato esclusivamente alla pratica religiosa, sempre che ciò non contrasti con l'ordinamento giuridico italiano (art. 8, comma 2 Cost.) e non si realizzino, al suo interno, riti contrari al buon costume (art. 19 Cost.).

La lettera i. dell'art. 7 del d.lgs. del 30 dicembre 1992, n. 504 sull'Ici prevede l'“esenzione” dall'imposta per gli immobili degli enti non commerciali “destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16 lett. a. della l. n. 222 del 1985” ovvero le attività di religione e di culto, quelle dirette all'esercizio e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana).

Quindi, l'ente ecclesiastico può essere esente o quando svolge attività di religione e di culto, oppure, in quanto ente non commerciale, quando svolga attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, ricettive, culturali, sportive e ricreative, come voluto dalla norma.

337; A. Guarino, *Il regime tributario degli edifici di culto. Spunti per una ricostruzione*, Quad. Scuola di spec. Dir. eccl. e can., Jovene, Napoli, 1993, 197; R. Rivetti, *La disciplina tributaria degli enti non profit*, Giuffrè, Milano, 2008; I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. Esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Secondo una decisione della Corte di Cassazione, dell'8 marzo 2004, n. 4645, l'esercizio di una di queste attività non di culto, ma "oggettivamente commerciali" farebbe venir meno il presupposto per l'esenzione dall'Ici.

Per sanare le polemiche successive alla sentenza della Cassazione, prima con l'art. 6 del d.l. del 22 luglio 2005, n. 169 non convertito (che prevedeva l'esenzione Ici anche per quelle attività, purché "connesse" a finalità di religione e di culto), poi con il comma 2 *bis* dell'art. 7 del d.l. del 30 settembre del 2005, n. 203, convertito nella l. del 2 dicembre 2005, n. 248, è stata prevista l'esenzione dall'Ici a tutti gli immobili degli enti non commerciali che svolgono le attività suddette "a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse".

Il c.d. decreto Bersani-Visco, d.l. del 4 luglio 2006, n. 223, convertito in l. del 24 aprile del 2006, n. 248, all'art. 39 prevede però l'obbligo per i Comuni di accertare la natura "non esclusivamente commerciale" dell'attività svolta nell'immobile.

L'art. 59, comma 1, lett. c. del d.lgs. del 15 dicembre 1997, n. 446, ha stabilito che, a partire dal 1998, i Comuni possono stabilire che l'esenzione Ici, concernente gli immobili di enti non commerciali si applichi solo se gli stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore.

La Corte costituzionale, investita dalla Cassazione della questione di legittimità costituzionale del citato art. 59, (in quanto doveva ritenersi applicabile l'esenzione anche a chi pur non essendo ente non commerciale avesse dato in locazione l'immobile ad un soggetto con i requisiti e l'utilizzazione diretta), con ordinanza n. 429 del 2006, ha dichiarato la questione manifestamente infondata, ritenendo che la facoltà dei comuni non toccherebbe i requisiti oggettivi stabiliti per l'esenzione, vale a dire il possesso dell'immobile e l'utilizzo dello stesso da parte dell'ente non commerciale.

Infine, c'è da segnalare che il 31 dicembre 1992 è stata soppressa l'Invim, avente ad oggetto la tassazione degli incrementi di valore degli immobili.

7. In particolare: le disposizioni canoniche sul finanziamento dell'edilizia di culto e la competente struttura organizzativa.

L'art. 41 della legge n. 222/1985¹³⁷ attribuisce alla C.E.I. il compito di determinare annualmente le destinazioni delle somme provenienti dall'8 per mille.

Essa ha quindi disciplinato tutta quanta la materia nella XXXII Assemblea Generale del 14-18 maggio 1990.

Il sistema di finanziamento dell'edilizia di culto è regolato dalle Norme (ora dette "Disposizioni" in conformità con lo statuto della C.E.I.), determinate dall'Assemblea Generale: esse sono seguite dal "Regolamento applicativo" approvato dalla Presidenza della C.E.I., dai "Regolamenti speciali" del Fondo Case Canoniche del Mezzogiorno d'Italia, e dai cosiddetti "Progetti-pilota" per la qualificazione dell'edilizia di culto. La C.E.I. ha previsto di tener conto di alcuni principi indefettibili: la continuità con il sistema previgente statale per quanto riguarda la gestione centralizzata dei fondi e la tipologia delle opere ammissibili al contributo; la responsabilità del Vescovo diocesano, come rappresentante legale della diocesi, unico interlocutore nei rapporti con la C.E.I., con le imprese, con i progettisti con gli istituti di credito e gli altri aventi causa.

Il nuovo sistema è curato da una rete organizzativa appositamente istituita dalla C.E.I..

L'istruttoria delle pratiche di finanziamento, vista la derivazione concordataria della materia, è stata sottoposta, in un primo tempo, alla competenza dell' "*Ufficio Nazionale per i problemi giuridici*".

¹³⁷ Si veda: *Nota pastorale su La progettazione di nuove chiese*, L'Amico del clero, 1993, 413 e ss.; F. Bassi, G. Grisenti, G. Pagliari, *L'edilizia di culto nel nuovo Concordato*, Aggiornamenti sociali, 1987, 453 e ss.; F. Grisenti, G. Pagliari, *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, L'Amico del clero, 1987, 416 e ss.; M.F. Maternini Zotta, *Il patrimonio ecclesiastico*, Torino, 1992; G. Vegas, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990; M. Giovannelli, *Riforma della legislazione ecclesiastica e costruzione di nuove chiese*, L'Amico del clero, 1985; R. Abati, *Futuro dell'edilizia di culto in Italia dopo il Concordato*, L'Amico del clero, 1985, 185 e ss.; R. Cozza, *Edilizia di culto con finanziamento CEI*, L'Amico del clero, 1993, 172; F. Grisenti, *Nuova edilizia di culto: gli strumenti operativi*, L'Amico del clero, 1990, 473 e ss.; F. Grisenti, *La costruzione di nuove chiese nel nuovo concordato*, L'Amico del clero, 1985, 85 e ss..

Più tardi, in considerazione dell'elevatissimo numero delle istanze e della complessità assunta dall'evoluzione della legislazione urbanistica e della normativa regolamentare canonica, è stato istituito uno speciale ufficio tecnico centrale denominato "*Servizio Nazionale per l'edilizia di culto*".

Sotto la direzione di un Sottosegretario della C.E.I., il Servizio tratta i profili tecnici e amministrativi, giuridici, liturgici, artistici, a livello di studio, di ricerca, proposta e consulenza, avvalendosi anche dell'opera di esperti; predispone il piano annuale degli interventi secondo le disponibilità finanziarie e seleziona le pratiche da inserirvi, rispettando l'ordine di priorità indicato dai Vescovi, per ciascuna diocesi; raccoglie la documentazione occorrente e ne verifica la regolarità; prepara le adunanze del Comitato per l'edilizia di culto e le relazioni di base per la discussione.

La valutazione dei progetti e la determinazione dell'importo del contributo sono demandate al "*Comitato per l'edilizia di culto*", presieduto da un Vescovo eletto dal Consiglio Episcopale Permanente.

Visti gli ingenti capitali interessati, nell'intento di favorire la programmazione di interventi commisurati alle esigenze locali, il Comitato esamina in prima istanza i progetti di massima, e successivamente, approva, rinvia con osservazioni, o respinge le richieste di contributo.

Concluso positivamente l'esame di prima istanza, il Comitato concede il nulla-osta all'elaborazione del progetto esecutivo e solo sulla base di esso, completato con il relativo computo metrico-estimativo, in seconda istanza, si pronuncia sull'ammontare del contributo, tenendo calcolo dei limiti parametrici.

Il "*Delegato Regionale per l'edilizia di culto*" nominato dalla Conferenza Episcopale Regionale, ha il compito di promuovere e certificare la corretta applicazione della disciplina vigente.

Tra le sue competenze, vi è quella di curare l'iter formativo dei disegni di legge regionale sulla edilizia di culto e di informarne la Conferenza Episcopale Regionale e il Servizio Nazionale per l'edilizia di culto, ai quali trasmetterò, pubblicato, il testo della legge.

A livello diocesano è nominato un “*Incaricato diocesano*”, il quale intrattiene i rapporti con il Servizio Nazionale per l’edilizia di culto.

Le risorse provenienti dall’8 per mille e destinate all’ edilizia di culto dovrebbero essere utilizzate in conformità con il previdente sistema statale. Gli interventi in materia di edilizia di culto riguardano la costruzione di nuove strutture di natura parrocchiale o interparrocchiale: la chiesa parrocchiale o sussidiaria, le case canoniche, le opere di ministero pastorale, e così anche le aule di catechismo ed eventualmente un locale polivalente. La C.E.I., ha ritenuto sempre necessario, tener conto del processo evolutivo verificatosi in questo primo decennio di attuazione del nuovo sistema.

Con successivi provvedimenti sono stati quindi, aggiunti nuovi capitoli di spesa: il completamento di opere incompiute iniziate con fondi propri o con finanziamenti previsti da leggi statali o regionali; poi revocati in tutto o in parte o decaduti per insufficienza di fondi; gli ampliamenti; l’acquisto e l’adattamento di fabbricati già esistenti ove non sia possibile reperire idonee aree edificabili; gli appartamenti destinati al clero in servizio attivo a favore della diocesi; l’acquisto dell’area edificanda, quando sia provata la natura speculativa del prezzo di compravendita; i lavori di trasformazione sistematica degli edifici, di consolidamento statico e/o antisismico, di adeguamento a norma degli impianti e/o delle strutture, e/o di rifacimento strutturale delle coperture; le opere artistiche, se destinate alle chiese costruite e finanziate nell’ambito del vigente sistema.

La scarsità delle risorse a disposizione della C.E.I., costringe in realtà a limitare gli interventi alla essenzialità sia per quanto riguarda le superfici sia per quanto riguarda la dignità delle linee architettoniche.

In via cautelativa, i contributi sono concessi su progetti complessivi o di massima, nei limiti di parametri indicativi rapportati al numero degli abitanti residenti, nel rispetto di criteri di equità e di omogeneità, per non incoraggiare iniziative locali non equilibrate a danno di tutti.

La C.E.I. è favorevole alla realizzazione di complessi con superfici più vaste di quelle parametrali e con alto grado di monumentalità.

La C.E.I. non finanzia interamente l'opera da costruire, ma richiede il concorso delle energie locali come espressione di partecipazione e di corresponsabilità: essa offre il 50% per le modifiche strutturali; il 75% per le nuove costruzioni; l'85% per le case canoniche del Sud di nuova costruzione o inagibili, in considerazione delle particolari condizioni del Mezzogiorno.

Per i "progetti-pilota" la C.E.I. ne assume a proprio carico l'intero costo, compresi i premi per i vincitori e la pubblicità delle opere partecipanti, con un ulteriore contributo fino ad un massimo del 30% del costo parametrico di costruzione dell'edificio di culto.

L'ammontare del contributo è comunicato dalla Segreteria Generale della C.E.I. agli Ordinari diocesani interessati, che sono tenuti a rispondere entro il termine di tre mesi su: l'accettazione del contributo; la garanzia di copertura della somma eccedente il contributo; il piano finanziario definitivo; l'impegno di eseguire l'opera nei termini prescritti¹³⁸.

La parrocchia è assegnataria finale dell'opera, partecipa al suo finanziamento e lo promuove, ma non ha responsabilità nella fase della realizzazione.

Il soggetto responsabile il Vescovo nella sua qualità di legale rappresentante della diocesi: a norma della vigente disciplina stabilita dalla C.E.I., i contratti relativi ai lavori in questione dovranno quindi essere sottoscritti dall'Ordinario diocesano¹³⁹.

8. Il Fondo Edifici di Culto.

Alla fine del secolo diciannovesimo le nuove teorie liberali portarono alla emanazione, prima nel Regno di Sardegna e Piemonte, e poi nel Regno d'Italia, di una serie di norme conosciute come "legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico". Esse

¹³⁸ Il quadro normativo nato dall'Assemblea Generale del 14-18 maggio 1990 fu concepito come un rapporto giuridico fra tre soggetti: la C.E.I. che finanzia l'opera fino al 75%-85% dei costi parametrici, la diocesi destinataria del contributo, i terzi che progettano ed eseguono l'opera.

¹³⁹ R. Botta, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in AA.VV., (a cura di C. Minelli), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Università cattolica del Sacro Cuore. Atti del Convegno di Studi (Milano, 22-23 giugno 1994), Milano, 1995, 1995, 73 e ss..

soppressero gli ordini religiosi e altri enti ecclesiastici, incamerandone i beni, al fine di restituire alla libera circolazione nel mercato l'ingente patrimonio (c.d. "manomorta") accumulato nel corso del tempo dagli ordine religiosi.

L'enorme patrimonio acquisito fu affidato ad un ente distinto dallo Stato e dotato di autonomia patrimoniale e gestionale, denominato dal 1866, Fondo per il Culto¹⁴⁰.

Il Fondo conservò presso di sé la proprietà degli edifici sacri aperti al culto ritenuti necessari alle esigenze spirituali della popolazione, e parte dei complessi conventuali annessi a tali edifici. Le rimanenti parti di convento vennero o restituite alla pubblica fruizione, mediante la loro cessione in proprietà ai comuni e/o province, che si impegnavano ad utilizzarli per fini di pubblica utilità (uffici pubblici, ospedali, scuole, ospizi), ovvero devoluti al demanio dello Stato che li alienò come opere pubbliche.

Il Fondo per il Culto, incardinato fino al 1932 nel Ministero della Giustizia e dei culti e poi, da tale anno, nel Ministero dell'Interno, ebbe principalmente il compito di provvedere all'erogazione delle pensioni ai membri delle corporazioni religiose disciolte, e della congrua ai parroci. Per quanto riguarda la gestione degli edifici di culto rimasti nella sua proprietà, ne affidò l'uso e la gestione ordinaria e straordinaria alle stesse amministrazioni comunali e/o provinciali cui aveva già ceduto, come detto, la proprietà dei conventi.

L'art. 6 della legge del 27 maggio 1929, n. 848, applicativo dell'art. 29 lett. a. del Concordato Lateranense, prevedeva che dovessero essere "consegnate" all'autorità ecclesiastica gli edifici di culto "già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi" ai quali fosse riconosciuta la personalità giuridica di un ente-chiesa, che ne avrebbe curato la manutenzione e l'officiatura. A tali enti sarebbe stata assegnata la "rendita che attualmente il Fondo per il culto destina a ciascuna" delle chiese. L'art. 6 della l. n. 848 del 1929, stabiliva che esse sarebbero state "consegnate all'autorità ecclesiastica, restando revocate le concessioni attuali delle medesime, in qualunque tempo e a qualunque titolo disposte".

¹⁴⁰ E. Pettenati, *Fondo per il culto*, Dig. It., XI-2, Torino, 1892-98, 482 e ss..

Con parere del 18 ottobre 1989, n. 1263¹⁴¹, il Consiglio di Stato dichiarò che la restituzione di tali edifici dovesse essere effettuata anche in favore dei nuovi enti parrocchiali ai quali spettavano gli edifici di culto di proprietà pubblica, da essi detenuti a qualunque titolo.

Tale situazione, rimase immutata fino a quando nel 1985 furono stipulati i nuovi Accordi concordatari tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica a seguito dei quali fu emanata la legge del 1985, n. 222 recante nuove disposizioni sugli enti ed i beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico, per effetto della quale sono venute meno quelle finalità fino ad allora affidate al Fondo per il Culto.

Venne così creato un nuovo ente denominato Fondo Edifici di Culto che subentrò in tutti i rapporti attivi e passivi nel patrimonio dell'estinto ente e delle altre aziende con analoghe finalità, e a cui fu affidato l'esclusivo compito di provvedere, mediante la gestione di un patrimonio, alla conservazione, tutela e valorizzazione degli edifici di culto di proprietà della Chiesa¹⁴².

Il F.E.C., entrato in funzione il 1° gennaio 1987, ha sostituito le Amministrazioni preesistenti. Tra queste, oltre al il Fondo per il culto: il Fondo di beneficenza e religione per la città di Roma; gli ex Economati dei benefici vacanti e dei Fondi di religione delle province austro-ungariche confluiti nei Patrimoni riuniti ex economati; le Aziende speciali per il culto, tra cui il Fondo del clero veneto, l'Azienda speciale di culto della Toscana, il Patrimonio ecclesiastico di Grosseto, e tutte le altre aziende speciali, destinate a scopi di culto, di religione, di beneficenza, gestite dalle Prefetture competenti.

¹⁴¹ In *Il dir. eccl.*, 1989, Milano, 535 e ss..

¹⁴² V. Tozzi, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, 251 e ss.; G. Casuscelli, *Edifici ed edilizia di culto*, Problemi generali, Milano, 1979; V. Tozzi, *Le vicende del patrimonio artistico della Regione Campania nei recenti interventi di finanziamento pubblico*, in AA.VV., *I beni culturali nello sviluppo e nelle attese della società italiana*, Milano, 1981, 137 e ss.; id., *I luoghi dell'arte dove convivono Stato e Chiesa*, Il Manifesto, (Quotidiano – 27 marzo 1986).

La rappresentanza giuridica spetta al Ministro dell'Interno (coadiuvato da un consiglio di amministrazione composto anche da rappresentanti della C.E.I.¹⁴³) che ne cura anche l'amministrazione, per mezzo della Direzione Centrale per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto, diretta da un prefetto, inserita nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, e dagli uffici territoriali di Governo-prefetture in sede periferica. Per l'amministrazione si seguono le norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato con i privilegi, le esenzioni e le agevolazioni fiscali ad esse riconosciuti.

Il Fondo ha un proprio bilancio, con voci di entrate e di uscite. Il bilancio preventivo e quello consuntivo sono sottoposti all'approvazione del Parlamento, e sono inseriti in allegato, rispettivamente, del preventivo e del consuntivo del Ministero dell'Interno.

Il patrimonio è composto da beni provenienti principalmente dall'eversione dell'asse ecclesiastico con oltre settecento chiese di grande interesse storico-artistico; da tutte le opere d'arte custodite nelle chiese; dai mobili antichi e i rari libri della Biblioteca della Direzione Generale degli Affari dei Culti; dai beni produttivi derivanti dalle rendite di caserme, appartamenti, cascine; dal complesso forestale del Tarvisio (UD), di Quarto Santa Chiara (CH), di Monreale e di Giardinello (PA)¹⁴⁴.

Al F.E.C. spetta di assicurare una rigorosa gestione del patrimonio, la conservazione, la manutenzione, la tutela e la valorizzazione di beni di incommensurabile valore artistico. La progettazione e l'esecuzione delle relative opere

¹⁴³ la partecipazione dei rappresentanti della C.E.I. nel Consiglio di Amministrazione del F.E.C. è criticata da A. Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano, 1986, 456.

¹⁴⁴ Con la circolare n. 59 del 1987 del Ministero dell'Interno, Quad. dir. e pol. eccl., 1987, 435 e ss., è stata regolata l'amministrazione di detto patrimonio dando ulteriori disposizioni alle Prefetture. Con la circolare del 18 ottobre 1985, n. 107 e con la circolare del 18 dicembre dello stesso anno, n. 50, Quad. dir. e pol. eccl., 1985, 436 e ss., il Ministero dell'Interno ha impostato il censimento del patrimonio del F.E.C. e si è appreso che esso risulta proprietario di oltre 3000 edifici di culto, comprese la Basilica di S. Francesco di Paola a Napoli, la Cappella di S. Pietro nel palazzo ex reale di Palermo, la Chiesa di S. Gottardo a Milano, di molte Chiese palatine (cioè annesse alle dimore reali), di edifici di culto già appartenenti agli enti religiosi soppressi dalle leggi n. 3036 del 1866, n. 3848 del 1867 e n. 1402 del 1873 (in quanto non restituite in base all'art. 29 del Concordato Lateranense e della sua legge applicativa n. 848 del 1929).

edilizie sono affidate, salve le competenze del Ministero per i beni culturali, al Ministero dei Lavori Pubblici¹⁴⁵.

I beni del F.E.C. non appartengono al patrimonio dello Stato, o dei Comuni, delle Province e delle Regioni e quindi la tutela non può evincersi dagli articoli 826 e 828 del c.c., relativi al patrimonio dello Stato e degli altri enti territoriali. Ad esso potrebbe applicarsi invece l'art. 830 sui beni degli enti pubblici non territoriali¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Le finalità del Fondo sono enunciate dall'art. 58 della citata legge n. 222 del 1985: "la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al fondo medesimo..." e altri oneri a suo carico. Nell'art. 30 del regolamento di cui al D.P.R. del 13 febbraio 1987, n. 33 si afferma: "I beni culturali di proprietà del Fondo edifici di culto non possono essere utilizzati per fini diversi da quelli cui sono destinati senza l'autorizzazione del Ministero dell'Interno". Questa particolare protezione sembra giustificata dall'interesse dello Stato al mantenimento degli scopi culturali delle chiese-edifici. La normativa statale non ha dettato nessuna disposizione cui il Ministero debba attenersi nell'amministrare il patrimonio del F.E.C.. Va affermandosi una interpretazione, quindi, che vorrebbe detto patrimonio vincolato alla destinazione di culto, derivante dalla stessa natura storica dell'ente. In realtà l'unico vincolo imposto dalla normativa è quello di cui all'art. 30 del regolamento della legge n. 222 del 1985 che vincola la destinazione di questi beni del F.E.C. solo in presenza di "beni culturali". Il cambiamento di destinazione può essere effettuato solo su autorizzazione del Ministero dell'Interno.

¹⁴⁶ Per un quadro generale sulle norme invocate, V. Cerulli Irelli, voce "*Beni pubblici*", Beni pubblici, Dig. disc. pubbl., Torino, 1987.

CAPITOLO SECONDO. Gli edifici di culto delle confessioni di minoranza e la giurisprudenza.

1. Nozione e nomenclatura utilizzata. 2. Le nuove confessioni e la costruzione di luoghi per il culto. 3. Costruzione e proprietà. 4. La destinazione degli edifici al culto pubblico. 5. L'apertura di templi ed oratori e l'esercizio in forma associata del culto. 6. Attività negli edifici di culto. 7. Le moschee. 8. L'edilizia di culto e la giurisprudenza. - 8.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993 e la diversità di trattamento tra confessioni religiose nel finanziamento dell'edilizia di culto. - 8.2. La sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2001 e la giurisprudenza amministrativa regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto. - 8.3. La realizzazione di edifici delle confessioni di minoranza nella giurisprudenza amministrativa. Le pronunzie della Corte europea dei diritti dell'Uomo. Due note decisioni delle Corti Americane. 9. Proposte di legge sulla libertà religiosa: scissione tra diritto all'esercizio del culto, e disponibilità oggettiva di strutture edilizie adeguate. Critiche.

1. Nozione e nomenclatura utilizzata.

I luoghi del culto delle confessioni acattoliche sono diversi gli uni dagli altri in dipendenza della pratica religiosa di riferimento¹⁴⁷.

Secondo le tradizioni evangeliche, ortodosse, israelitiche, ove sia costruita una chiesa, essa è sempre destinata al culto pubblico, senza particolari condizioni per l'accesso. Carattere privato possono presentare invece oratori e cappelle, riservati ad una ristretta cerchia di persone coabitanti, che si trovano, ad esempio in ospedalini, ricoveri, case di riposo, o ad uso di singole famiglie.

¹⁴⁷ G. Peyrot, *Osservazione sui luoghi e sulle riunioni private di culto*, Il dir. eccl., 1953, 232; G. Peyrot, *L'autorizzazione all'apertura dei templi e le norme comuni per le pubbliche riunioni*, Il dir. eccl., 1953, 267; F. Finocchiaro, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, Il dir. ecc., 1959, 25 e ss.; R. Bertolino, *Spese culturali dei comuni e templi acattolici*, Il dir. eccl., 1963, 372; V. Tozzi, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, 1990; G. Olivero, *Sulla condizione giuridica degli edifici di culto acattolico*, Ann. Catania, 1950-1951, 147 e ss..

Per le chiese evangeliche l'esercizio del culto non è vincolato ad un tipo di edificio in particolare, e può essere praticato anche in private abitazioni e all'aperto. Non interessa, per esse, l'eventuale riconoscimento in persona giuridica dei loro templi.

Per identificare i luoghi di culto delle chiese evangeliche¹⁴⁸, normalmente si ricorre ai seguenti termini : “*tempio*”, ovvero edificio di ampia mole a disposizione di chiese più numerose; “*oratorio*” o “*cappella*”, di più modeste dimensioni al servizio di piccole comunità di fede; “*sale di adunanza o di culto*”, ossia locali siti in edifici più grandi, e riservati allo svolgimento delle funzioni religiose. L'interno del tempio, austero e semplice, presenta il pulpito, la Tavola della Santa Cena ed il fonte battesimale, diversi in dipendenza dei riti praticati. Non ci sono vincoli circa l'alienabilità di questi spazi di preghiera.

Il luogo di orazione della comunità ebraica organizzata¹⁴⁹ è denominato “*sinagoga*”. Si tratta di un immobile a sé stante, o incorporato in altro edificio con o senza segni distintivi; può essere anche situato in una apposita sala o in altro locale adattato allo scopo.

Vi sono poi gli “*oratori*”, luoghi di culto di comunità minori, o della diaspora, o di gruppi praticanti un rito particolare.

Per il diritto ebraico una sinagoga non dovrebbe mai occupare la parte inferiore di un edificio preposto ad abitazione: l'arca contenente i rotoli della legge, ne costituisce l'elemento essenziale, e deve essere disposta in modo che l'officiante sia rivolto ad est in direzione di Gerusalemme; essa non dovrebbe mai essere demolita prima che ne venga costruita altra in sua vece, tranne nei casi di pericolo imminente.

Un edificio-sinagoga può essere trasformato in scuola per lo studio della legge, ma non può accadere il contrario.

Non potrebbe essere alienata una sinagoga occorrente all'orazione di tutti gli israeliti del luogo, se non per compiere atti di maggiore santità, come, ad esempio, per

¹⁴⁸ Sui templi evangelici, Jalla, *Les temples des Vallée Vaudoises*, Torrepelice, 1931. Sulle sinagoghe in Italia, Piucherfeld, *Bate Keneseth Be-Italia*, Gerusalemme, 1954.

¹⁴⁹ Colomi V., *Legge ebraica e leggi locali*, Milano, 1945; *Synagogue*, The Jewish Encyclopedia, New York, 1916.

l'acquisto delle tavole della legge. Sono considerate alienabili invece, le sinagoghe dei villaggi costruite solo per gli abitanti del luogo. Tuttavia, in caso di vendita, esse – tramite condizione apposta al contratto - non possono essere trasformate in case di bagni, o conchiere, tranne per parere favorevole di un consiglio di sette anziani del luogo dichiaranti la rinuncia a tale condizione.

Presso le chiese ortodosse, collegate al Patriarcato di Costantinopoli, o a quello di Mosca o a quello serbo, o che dipendano dal Metropolita della Chiesa russa all'estero, si usano i termini di: “*chiesa*” o di “*tempio*” per identificare edifici stabilmente consacrati al culto pubblico delle comunità religiose nei vari centri; “*cappella*” per individuare i locali di culto privato.

Non esistono particolari esigenze stilistiche o architettoniche per la loro costruzione. Gli elementi essenziali sono l'altare per l'amministrazione dei sacramenti e le icone.

2. Le nuove confessioni e la costruzione di luoghi per il culto.

Tutti questi luoghi, non possono essere inquadrati in una categoria unitaria, nemmeno utilizzando il termine “*edifici dei culti acattolici*”: per essi sarebbe meglio riferirsi a “*luoghi per il culto*”¹⁵⁰.

Nella legislazione italiana la dizione “edificio di culto” nei riguardi delle confessioni religiose diverse dalla cattolica può avere un'interpretazione più estesa di quella strettamente legata alla definizione letterale¹⁵¹. La realtà infatti, si presenta in maniera assai stratificata rispetto al modello classico.

¹⁵⁰ Si rinvia al capitolo primo, nota n. 33.

¹⁵¹ Nelle disposizioni sui “culti ammessi” (art. 1 r.d. del 28 febbraio 1930, n. 289) ricorrono i termini di “tempio” e “oratorio”; nelle norme sulle comunità israelitiche (art. 20, 65 r.d. del 30 ottobre 1930, n. 1731) si rinvencono i termini “sinagoghe” e “oratori”. Tali termini si ritiene possano essere equivalenti agli “edifici dei culti diversi dal cattolico” usata nella legislazione sui danni di guerra (d.lgs. del 17 aprile 1948, n. 734) che riguarda qualsiasi edificio servente al culto di una delle religioni non cattoliche.

Vi sono edifici aperti al culto pubblico buddista o induista. E ancora delle ville, o degli immobili in cui la confessione religiosa svolga varie iniziative, e in cui, una stanza o un locale, sia riservato per la ritualità dei fedeli¹⁵².

Se infatti, nella nostra esperienza non si possono avere edifici di culto se essi non siano accessibili al pubblico, senza essere riservati solo ad una comunità, per altre tradizioni religiose, ciò non si verifica. In taluni di questi locali, infatti, le riunioni si svolgono saltuariamente e l'entrata è riservata ad un gruppo ristretto di aderenti¹⁵³.

La normativa dovrebbe perciò essere aggiornata alle nuove esigenze religiose. Tra cui quella di rispondere alle richieste delle popolazioni - e delle religioni - provenienti da tutte le parti del mondo, che hanno ormai “*cambiato il panorama confessionale italiano*”¹⁵⁴.

Il fenomeno dell'immigrazione ha dato luogo ad una presenza considerevole di musulmani (stimati a circa un milione), di ortodossi (circa seicentomila, fra romeni, i più numerosi, russi, moldavi, ucraini, ecc.), di buddisti e di induisti (oltre centomila ciascuno)¹⁵⁵.

Nei luoghi di culto, gli immigrati trovano occasione di preghiera, ma anche e soprattutto di incontro, di organizzazione, di legami con i paesi di provenienza.

Questo può in realtà dar luogo anche a qualche preoccupazione, soprattutto per l'ordine pubblico, vista la pericolosità delle riunioni di talune cerchie di estremisti islamici.

Si aggiunga che alle richieste delle confessioni religiose circa l'assegnazione delle aree per la costruzione di nuovi edifici di culto, spesso i Comuni – nella persona del

¹⁵² A.C. Jemolo, *Lezioni, op. cit.*, “Il termine *edifici* diremmo si riferisca all’*id quod plerumque accidit* ; ma la norma si può applicare anche ad una parte di edificio, cioè alla chiesa incorporata nel fabbricato di un convento, di un’opera pia, di un palazzo, ecc.”, 389.

¹⁵³ In una bozza di Intesa proposta dall’Istituto Soka Gakkai si legge: “le competenti autorità dell’IBISG informano la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo competente dell’esistenza di edifici di culto dell’Istituto medesimo nella circoscrizione, indicando gli spazi specificatamente dedicati al culto ed eventuali variazioni che si determinino”. Art. 7 della Bozza di Intesa predisposta dall’IBISG.

¹⁵⁴ C.Cardia, *La condizione giuridica, op. cit.*, 25.

¹⁵⁵ La chiesa ortodossa romena si appoggia per il 90% a immobili della chiesa cattolica, mediante affitto o comodato, o tramite rapporti di fatto con uso gratuito dei locali. La chiesa ortodossa russa, tramite le stesse modalità, per il 70%. Le moschee fino ad oggi esistenti, sono per lo più spazi ridotti, seminterrati, garage; l’unica eccezione è la grande Moschea di Roma, quanto a costruzione, spazio, garanzie statali.

Sindaco – rispondono negativamente, facendo leva sulla mancanza di personalità giuridica o dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

Si è cercato di aggirare l'ostacolo, da parte di certi gruppi confessionali, creando delle vere e proprie "Associazioni", aventi capacità di acquistare e di alienare, o delle Onlus¹⁵⁶.

3. Costruzione e proprietà degli edifici di culto.

La costruzione di nuovi edifici di culto ad opera delle confessioni acattoliche non può subire limitazioni legislative speciali (art. 20 Cost.).

E' necessaria la licenza di costruzione, previa approvazione del progetto da parte dell'apposita commissione comunale: essa non esprime una valutazione circa l'opportunità dell'opera da realizzare, ma sul profilo tecnico-artistico della medesima, a presidio della pubblica incolumità e delle esigenze del piano regolatore locale.

Nelle zone terremotate è inoltre necessaria l'autorizzazione dell'ufficio provinciale del Genio civile, perché l'edificio risponda alle condizioni previste per le costruzioni antisismiche.

Questi edifici di culto, nella maggioranza dei casi, sono di proprietà delle chiese o delle comunità locali o di enti esponenziali con personalità giuridica riconosciuta in Italia o all'estero¹⁵⁷. Se non c'è personalità giuridica da parte delle chiese locali, l'edificio è concesso in dotazione da parte dell'ente confessionale centrale proprietario.

Raramente si verifica l'ipotesi del privato proprietario, che di solito è anche un fedele della confessione interessata: in questo caso, egli, se abbia personalmente

¹⁵⁶ Ma ciò crea delle evidenti difficoltà perché non sempre le confessioni-associazioni vogliono ottenere il riconoscimento, per non sottostare al controllo di conformità amministrativo, e allora non si saprebbe come gestire il tempio eventualmente acquistato: o in proprio, ma senza poteri dell'autorità confessionale, o prevedendo di donarlo alla confessione quando questa otterrà il riconoscimento (D.P.R. del 10 febbraio 2000, n. 361; l. del 7 dicembre 2000, n. 383). Inoltre, le Onlus, per poter beneficiare dei favori di legge, devono necessariamente avere un fine sociale, umanitario, o culturale (d.lgs. del 4 dicembre 1997, n. 460). C. Cardia, *La condizione giuridica, op. cit.*, 31-32.

¹⁵⁷ Dovrebbe esservi un accordo internazionale che preveda il trattamento di reciprocità, ma ciò non accade nella maggior parte dei casi.

promosso la costruzione, devolve il suo bene - tramite atto di disposizione - alla chiesa o alla comunità cui appartiene.

Le confessioni religiose che esistono solo come associazioni di mero fatto usano invece sempre edifici di privati.

Non vi sono edifici acattolici di proprietà dello Stato e dei comuni.

4. La destinazione degli edifici al culto pubblico.

L'art. 831 del c.c. dispone solo per gli edifici dedicati al culto cattolico, frequentati da una massa indeterminata di persone. Ma, come si è detto in precedenza, per le confessioni di minoranza, non si ha sempre un culto, identificabile come "pubblico"¹⁵⁸.

Oltretutto, il riconoscimento costituzionale (art. 8, comma 2) del diritto di organizzarsi secondo propri statuti non comporta necessariamente che lo Stato attribuisca rilevanza giuridica agli atti interni delle confessioni acattoliche – quindi esso non interferisce nella "*deputatio ad cultum*" effettuata eventualmente dai rispettivi organi interni¹⁵⁹ - tale da poter applicare ai loro edifici e alle pertinenze una normativa speciale rispetto a quella del codice civile¹⁶⁰.

In genere, la "*deputatio ad cultum publicum*" avviene tramite delibera dell'organo confessionale competente, nelle forme previste dalle diverse liturgie. Compete sempre agli organi confessionali la decisione circa la cessazione del vincolo di culto,

¹⁵⁸ Nel concetto di destinazione è insita la stabilità nel tempo dello scopo di culto pubblico: esso è da intendersi come esercizio di funzioni religiose alla cui celebrazione può assistere chiunque, senza che il carattere della pubblicità assuma un valore quantitativo con riferimento alla maggioranza, o ad una parte indeterminata o indeterminabile della popolazione del luogo ove è situato l'edificio. A. C. Jemolo, *Lezioni*, op. cit., 309, 409. Il codice civile, ha optato per un criterio di preferenza per la Chiesa cattolica, per l'inferiore richiesta numerica da parte di fedeli di altre confessioni, e anche perché al momento dell'emanazione del codice civile (1942) il legislatore considerava sfavorevolmente, le minoranze religiose israelitiche e protestanti. A. C. Jemolo, *Lezioni*, 309; G. Olivero, *Sulla condizione giuridica degli edifici di culto acattolico*, Ann. Catania, 1950-1951, 148.

¹⁵⁹ G. Olivero, op. cit., 147 e ss..

¹⁶⁰ A.C. Jemolo, *Lezioni*, op. cit., 388.

indipendentemente dall'assenso dell'eventuale diverso proprietario¹⁶¹. Questi rapporti si esauriscono nell'ambito degli ordinamenti interni di ciascuna confessione religiosa. La dichiarazione di "santità" eventualmente impressa all'edificio non produce alcun effetto nell'ordinamento statale, e il regime giuridico applicabile è quello comune dei beni immobiliari dei singoli privati o di persone giuridiche.

La maggior parte degli edifici acattolici risulta di proprietà degli enti confessionali, perciò non si sono avuti casi di contrasto circa la volontà di conservazione della destinazione al culto pubblico da parte dei fedeli: di solito, essi partecipano alle decisioni sul mantenimento o sulla cessazione della stessa.

Tuttavia, quando si tratti di edifici non di proprietà delle confessioni religiose, essi sono da considerare come "*adibiti al culto*" da parte degli organi competenti. In tale ipotesi la *deputatio* è condizionata dall'assenso del proprietario, anche espressa in modo implicito.

Se il semplice non uso dell'edificio non ne fa cessare la destinazione, l'edificio rimane comunque nella libera disponibilità del proprietario; non è considerato un bene *extra commercium*, può quindi essere: alienato, soggetto ad esecuzione coattiva, capace di ipoteca legale, giudiziale o volontaria, soggetto ad usucapione. Può infine essere soggetto ad espropriazione per pubblica utilità salvo indennizzo del proprietario. Al medesimo regime sono sottoposti: il campanile, il sagrato, la sacrestia, la sala d'archivio, l'abitazione del ministro di culto, le aule per le attività religiose.

¹⁶¹ G. Olivero, *op. cit.*, 168: l'Autore ha ritenuto che l'attività culturale praticata dai fedeli negli edifici destinati al culto pubblico della propria confessione, integra un "*diritto di uso pubblico*" che prevarrebbe nei riguardi di qualsiasi diverso atto di destinazione venisse posto in essere in campo privatistico nei confronti dell'edificio. L'edificio dedicato al culto pubblico o privato è destinato al suo fine, da chi regola il culto per il servizio di persone considerabili come utenti, in ragione delle funzioni che vi si celebrano.

5. L'apertura di templi ed oratori e l'esercizio in forma associata del culto.

Per l'apertura di un tempio od oratorio al culto - al fine di celebrarvi pubbliche funzioni senza dover dare di volta in volta il preavviso all'autorità di pubblica sicurezza - il ministro di culto - la cui nomina fosse stata debitamente approvata con decreto del Ministro dell'Interno - doveva richiedere apposita autorizzazione (art. 1 del r.d. del 28 febbraio 1930. Per ottenerla, egli doveva dimostrare che il tempio si rendeva necessario "per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli" ed era fornito di "mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione". I i templi e gli oratori già aperti al culto pubblico all'entrata in vigore della legge sull'esercizio dei culti stessi (l. del 24 giugno 1929, n. 1159), erano invece dispensati dal rilascio di una nuova autorizzazione.

Come si vede, le confessioni acattoliche non avevano il diritto di esercitare concretamente la libertà religiosa: qualora fossero prive di un edificio autorizzato per riunirsi, esse dovevano dare avviso all'autorità di p.s., la quale poteva impedire la riunione "nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica". La tutela non vi era nemmeno per le riunioni in forma privata, in quanto l'art. 18, secondo comma del T.U. delle leggi di p.s. del 1931, considerava "pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui" si sarebbe stata tenuta, "o per il numero delle persone" intervenute "o per lo scopo o l'oggetto di essa", avesse "carattere di riunione non privata".

La situazione non mutò nemmeno con l'entrata in vigore della Costituzione: l'autorità di polizia continuò ad esercitare il suo potere discrezionale a difesa dell'ordine pubblico¹⁶².

¹⁶² Trib. Ascoli Piceno, sent. del 13 dicembre 1954, Il dir. eccl., 1955, 76, in cui venne assolto un pastore evangelico che allontanato dal comune con foglio di via obbligatorio, vi aveva fatto ritorno in contrasto con la diffida. Cass. pen., sent. del 27 novembre 1954, n. 841, Il dir. eccl., 1955, II, 29; Cass. pen., sent. del 30 novembre 1953, il dir. eccl., 1955, 31, le quali esclusero la legittimità della diffida a non tenere riunioni di culto, motivata solo dalla mancata autorizzazione del locale ai sensi dell'art. 1 del r.d. del 28 febbraio del 1930, n. 289. Cass. pen. 7 maggio 1953, n. 1522, Il dir. eccl., 1955, II, 421, con nota di S. Lener, *Apertura non autorizzata di templi acattolici e riunioni a scopo di culto, ivi tenute, senza preavviso*, dichiarò: il valore precettivo dell'art. 19 della Costituzione, anche se di applicazione non immediata; il

Si susseguirono tutta una serie di casi e di giudicati¹⁶³, che portarono infine alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del r.d. n. 289¹⁶⁴.

L'apertura degli edifici al culto pubblico segue ora alla destinazione loro impressa dagli organi confessionali, senza alcuna autorizzazione preventiva, nè differenze formali e sostanziali possono essere giustificate, rispetto al trattamento giuridico riservato agli edifici cattolici¹⁶⁵.

6. Attività negli edifici di culto.

Per le riunioni in “luoghi aperti al pubblico” è comunque necessario il preavviso (art. 17 Cost.). Inoltre, “è vietato l'uso delle chiese e degli altri luoghi sacri per manifestazioni estranee al sentimento religioso o per scopi non attinenti al culto”¹⁶⁶, nemmeno tramite preavviso alla autorità di pubblica sicurezza.

Non è più necessaria la licenza dell'autorità di polizia al ministro di culto munito di approvazione governativa, per l'affissione di manifesti, avvisi, e altre pubblicazioni eseguite sulle porte e all'esterno degli edifici destinati al culto, che riguardino il governo

valore immediatamente precettivo dell'art. 17 Cost. e di tacita abrogazione dell'art. 18 del T.U. delle leggi di p.s. sulle riunioni in luogo aperto al pubblico, tra cui quelle di culto.

¹⁶³ Pret. Avola, sent. dell'11 marzo 1952, *Il dir. eccl.*, 1953, II, 281; Trib. Ragusa, sent. del 13 marzo 1953, *ivi*, 232; Cass., sez. III, sent. del 7 maggio 1953, *Giust. Pen.*, 1953, II, 966; Cass., sez. III, sent. del 30 novembre 1953, *Il dir. eccl.*, 1955, II, 31; Cass., sez. III, sent. del 27 marzo 1954, *ivi*, 29; Pret. Locri, sent. del 1° febbraio 1955, *ivi*, 1957, 245; Trib. Crotone, sent. del 20 luglio 1957, *Giust. Civ.*, 1957, III, 253.

¹⁶⁴ Corte cost., sent. del 24 novembre 1958, n. 59, *Il dir. eccl.*, 1959, II, 25, con nota di F. Finocchiaro, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*. La Corte cost., con la sent. del 18 marzo 1957, n. 45, *Il dir. eccl.*, 1958, II, 197 e ss., con nota di M. Condorelli, *Riunioni a scopo di culto e Costituzione*, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 del T.U. delle leggi di p.s. sulle cerimonie religiose fuori dei luoghi destinati al culto, per contrasto con l'art. 17; con sent. dell'8 aprile 1958, n. 27, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del T.U. sulle riunioni private e le riunioni tenute in luogo aperto al pubblico.

¹⁶⁵ F. Finocchiaro, *Il diritto ecclesiastico*, *op. cit.*, 202.

¹⁶⁶ Sembra avere carattere limitativo perché in contrasto con la Costituzione la prassi di condizionare lo svolgimento delle cerimonie religiose al “consenso scritto dell'autorità competente per percorrere vie o piazze pubbliche ovvero aree pubbliche o aperte al pubblico” (artt. 20 e 30 del reg. di attuazione del T.U. delle leggi di p.s., approvato con r.d. del 6 maggio 1940, n. 635).

spirituale dei fedeli. Questi atti sono tra l'altro esenti dai diritti di affissione (art. 28 lett. h. della l. del 5 luglio 1961, n. 641).

Anche le collette all'interno delle chiese possono eseguirsi liberamente da parte di qualsiasi ministro di culto o di suoi incaricati.

Per quanto riguarda le altre confessioni religiose, il 2° marzo del 2000 sono state stipulate due intese, rispettivamente con l'unione Buddhista Italiana (U.B.I.) (ddl. n. 7023, 25 maggio 2000) e con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova (ddl. N. 7043, 1° giugno 2000) che però non hanno avuto un seguito legislativo¹⁶⁷.

Il 4 aprile 2007 sono state stipulate otto nuove intese: due modificative di intese precedenti (con la Tavola Valdese, e con le Chiese cristiane avventiste del 7° giorno); due in rinnovazione di intese del 2000 (con U.B.I. e con i Testimoni di Geova; e quattro con confessioni che non avevano intese (Chiesa apostolica in Italia, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, Unione Induista Italiana)¹⁶⁸.

In tre di questi accordi si trovano alcune disposizioni sull'edilizia di culto: la garanzia degli edifici di culto da requisizioni ed occupazioni, espropriazioni e demolizioni, nonché limitazioni all'ingresso della forza pubblica¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Intese pubblicate dalla Presidenza del Consiglio, Ufficio del Segretario Generale, *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Dip. Per l'informazione e l'editoria, 2001, 445 e ss. e 429 e ss.. S. Angeletti, *Brevi note di commento all'Intesa con l'unione Buddhista Italiana*, *Il dir. eccl.*, 112, 2001, II, 967 e ss.; S. Lariccia, *Leggi sulla base di intese e garanzie di libertà religiosa*, *Il Foro it.*, 123, 2000, V, 273; S. Stammati, *Altre due intese fra Stato e confessioni religiose in attesa dell'approvazione del Parlamento*, *Il Foro it.*, 123, 2000, V, 27 e ss.; N. Colaianni, *Le intese con i Buddhisti e con i Testimoni di Geova*, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 8, 2000, 475 e ss..

¹⁶⁸ I testi sono pubblicati su www.olir.it. Per i commenti: L. Graziano, *Andando oltre la "standardizzazione" delle intese: la Chiesa Apostolica in Italia e l'art. 8, comma 3 della Costituzione*, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2007, 353 e ss.; V. Pacillo, *L'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni*, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2007, 371 e ss.; G. Mori, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2007, 399 e ss.; R. Benigni, *L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2007, 413 e ss..

¹⁶⁹ Intesa con la sacra Arcidiocesi Ortodossa, art. 10, comma; intesa con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, art. 8, comma 4; intesa con La chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, art. 14, comma 4.

7. Le moschee.

Occorre preliminarmente risolvere il quesito se la moschea, propria della cultura islamica, possa equipararsi agli “edifici di culto” degli ordinamenti occidentali.

Masgid (moschea) viene dalla radice araba Sa-gia-da, che vuole dire prostrarsi: in senso etimologico la moschea è il luogo della prostrazione.

La storia narra che appena il Profeta Mohammed (s.A.'a.s.) arrivò a Medina, perché cacciato dai suoi concittadini Meccani che lo volevano uccidere, fece iniziare la costruzione della moschea che divenne poi il centro dell'attività sociale, politica e religiosa. Questa prima moschea era di mattoni d'argilla con un tetto in foglie di palma della quale ovviamente non si ha più alcun resto.

Il modello della prima moschea nasce quindi in Arabia: un edificio semplice, privo di oggetti di culto, con una sala di preghiera e una corte aperta. All'interno si trova il *minbar*, il podio per le predicazioni e il *mihrab*, la nicchia per prostrarsi verso La Mecca. Per insegnare e interpretare il Corano, oltre che per lo studio delle scienze, vengono fondate accanto alle moschee numerose *madrasa*, scuole, conventi e università.

Tuttavia, la moschea non possiede i caratteri propri delle chiese e dei luoghi in cui si assiste alla presenza divina, e deputati alla “soddisfazione dei bisogni religiosi della popolazione”¹⁷⁰, quanto piuttosto quelli di incontro e di raccolta di comunità, anche eterogenee. Oltre alla preghiera, nella moschea si svolgono altre attività, pur mancando – e questo è il carattere di maggior differenza con altri luoghi di culto – una portante ed unitaria struttura organizzativa.

Ciò da adito a preoccupazioni non indifferenti per l'ordine pubblico in quanto spesso accade che anziché luogo di incontro e di preghiera, essa diventi coagulo di cellule terroristiche¹⁷¹.

¹⁷⁰ V. Tozzi, *Le moschee ed i ministri di culto*, Stato, chiese e pluralismo confessionale, www.statoechiese.it, settembre 2007, 6.

¹⁷¹ Il ministro dell'Interno Roberto Maroni è intervenuto sull'argomento, puntando l'attenzione sul fatto che spesso le moschee non sono luoghi di culto e ha avvertito: "Gli arresti effettuati ieri a Milano

Come precisato dalla Relazione sull'Islam in Italia¹⁷²: i luoghi di culto islamici nascono per opera di singole associazioni senza programmazione o supervisione di autorità centrali, che sono del tutto inesistenti. Ciascuna associazione gestisce tali locali senza controlli o regole verificabili da parte degli stessi fedeli, nemmeno sull'amministrazione finanziaria (necessaria per le attività che ivi si svolgono, come la macellazione rituale, le attività culturali e assistenziali). Anche il controllo dei flussi economici provenienti dall'estero è estremamente difficoltosa.

Non è dunque possibile con precisione stabilire quali e quanti luoghi di culto islamici ci siano in Italia.

La presenza di musulmani nel nostro paese è infatti fortemente diversificata, e mentre in alcune località vi è forte l'esigenza di edificare nuove moschee, in altri luoghi

dimostrano che ci sono delle realtà maghrebine, di matrice islamica, ben radicate nel territorio italiano e da cui possono scaturire concrete minacce". "Il ministero dell'Interno, ha fatto una ricognizione completa sulle moschee esistenti in Italia. Purtroppo non è mai agevole distinguere tra luoghi culto e luoghi in cui si svolgono altre attività, come anche reclutamento e la raccolta di fondi per finanziare il terrorismo e la preparazione di attentati". Maroni è poi intervenuto direttamente per difendere la moratoria: "Il Parlamento farà le sue valutazioni, ma dire no pregiudizialmente solo perché la proposta arriva dalla Lega è il solito balletto dettato dal pregiudizio ideologico".

"Chiediamo una moratoria a tempo indeterminato sulla costruzione di nuove moschee e presunti centri culturali - ha affermato Cota - finché il Parlamento non approverà una legge che regolamenti l'edificazione di luoghi di culto che non abbiano sottoscritto intese con lo Stato". Cota ha annunciato che la Lega presenterà una mozione parlamentare sull'argomento e ha anche fatto presente che esiste già "una nostra proposta di legge per la regolamentazione della costruzione di questi luoghi di culto di cui abbiamo chiesto la calendarizzazione in aula". In particolare, la proposta prevede che le moschee siano costruite solo con il permesso della regione interessata, se prima ci sarà stato un referendum sui cittadini che avrà dato esito positivo e purché vengano edificate ad almeno un chilometro di distanza da chiese o sinagoghe. Ahmad Gianpiero Vincenzo, presidente degli Intellettuali Musulmani e consulente per l'immigrazione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, ha espresso le sue perplessità su una moratoria che "non serve a prevenire il fenomeno terrorismo". Al contrario, ha aggiunto, bisogna "cercare di mettere ordine nella galassia dei centri culturali islamici, dove in mancanza di meglio i musulmani si ritrovano a pregare". www.larepubblica.it, 3 dicembre 2008.

¹⁷² Lavoro condotto dal 2006 al 2007 dal Consiglio Scientifico per la diffusione e l'attuazione della "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione" (aprile 2007), nominato dal Ministro dell'Interno G. Amato (decr. Min. Int., 23 aprile 2007) e presieduto dal Prof. Carlo Cardia. E' intenzione del Consiglio predisporre un documento appositamente dedicato alle moschee nel quale siano indicate le caratteristiche identificative delle medesime, perché rispondano realmente a funzioni culturali proprie e siano gestite in armonia con la normativa italiana. Un'altra decisiva proposta è quella della creazione di una Federazione dell'Islam Italiano con statuto, regolamenti su imam, moschee, che possa essere armonizzata con la Costituzione ed anche sostenuta economicamente dallo Stato: tutto ciò, insieme ad un'opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica nazionale. A tal fine deve essere data maggior diffusione possibile della Carta dei valori, ed aggiornata la Consulta per l'Islam in Italia, operante presso il Ministero dell'Interno.

ciò può non essere altrettanto urgente o necessario. In Colle Val D'Elsa, a Bologna, a Genova, è accaduto che associazioni del tutto prive di rappresentatività abbiano insistito per essere considerate nei piani urbanistici locali, sentendosi trascurate a favore di altri interlocutori.

Emerge un ulteriore problema relativo alle moschee: nelle maggior parte di esse non si sa chi sia il responsabile, chi siano gli imam, e le attività realmente svolte.

A Bologna ad esempio, le autorità comunali, in vista della concessione dell'area per la costruzione di una moschea, hanno chiesto determinate garanzie ai soggetti individuati come responsabili della richiesta: il rispetto delle leggi italiane, la firma della carta dei valori, di non svolgere propaganda contraria ai diritti fondamentali.

Anche in passato - con riguardo alla concessione delle aree per la edificazione di circa 300 moschee - si è assistito al proliferare di moschee costituite da locali assai piccoli, seminterrati, garage, adibiti a luoghi di preghiera per i musulmani del luogo.

Un'eccezione a tutto questo è rappresentata dalla grande Moschea di Roma, la più grande d'Europa, inaugurata il 21 giugno 1955, su un'area donata dal Comune, alle pendici del Monte Antenne¹⁷³.

¹⁷³ L'idea di costruire una grande Moschea nella capitale della cristianità nacque nel 1966, quando re Feisal dell'Arabia Saudita venne in visita a Roma con una delegazione di dignitari reali. Quando chiese di andare a pregare col suo seguito gli fu detto che non c'era una Moschea e fu accompagnato in una casa privata allestita a questo scopo. Egli espresse il desiderio, poi proposto alle autorità italiane, di erigere una moschea a Roma. All'origine del progetto, non vi furono dunque le esigenze di culto della comunità musulmana, a quei tempi esigua, ma la volontà del Governo italiano di migliorare le relazioni diplomatiche e commerciali con i paesi arabi, e in primo luogo con l'Arabia Saudita, disposta a finanziare la costruzione. Nel 1969 il Governo Rumor diede via libera al progetto. Nacque così il Centro islamico culturale d'Italia, con la partecipazione di vari principi e dignitari in esilio (Iran, Afghanistan) allora residenti in Italia. Nel 1971 l'Ente morale si aprì agli Ambasciatori i cui Paesi accettarono di finanziare la moschea: Arabia Saudita, Bangladesh, Egitto, Guinea, Indonesia, Malesia, Marocco, Oman, Pakistan, Senegal e Turchia. Il Comune di Roma mise a disposizione gratis nel 1976 il terreno, e, una volta pervenuto, nel corso del 1975, il consenso del papa Paolo VI al progetto, fu emesso il bando di concorso per la realizzazione dell'opera con un budget iniziale di 15 miliardi di lire. Furono selezionati due progetti: quello di Paolo Portoghesi e quello dell'iraniano Sami Musawi, ai quali venne proposto di lavorare insieme. I lavori di costruzione partirono con due pre-condizioni: la cupola doveva essere meno alta di quella di San Pietro e il minareto senza gli altoparlanti per la preghiera (E' l'unica moschea al mondo a non averli ancora oggi). I due progettisti, formarono un'accoppiata insolita: Paolo Portoghesi doveva essere il garante di un ambientamento della moschea nella cultura architettonica occidentale, mentre l'architetto iraniano doveva essere il portatore di istanze culturali della tradizione musulmana. Tra i due il dialogo non fu facile e la loro unione terminò. Nel 1980, dopo la caduta dello Scià di Persia,

Gli edifici di culto, per la normativa statale, hanno rilevanza pubblica, e sono “opere di urbanizzazione secondaria”¹⁷⁴: tuttavia, come si è visto in precedenza, alcune leggi regionali, hanno concesso benefici economici solo alle confessioni munite di intesa¹⁷⁵, o comunque “organizzate” nel territorio¹⁷⁶.

Il regime giuridico dei luoghi di culto è interamente regolato dallo Stato, che con norme unilateralmente prodotte, ha inteso tutelare la promozione della persona umana (artt. 2 e 3 della Costituzione). Si è visto che oggetto della tutela offerta dal potere pubblico è la persona umana, e solo indirettamente le organizzazioni religiose in cui essa esprime la sua personalità (art. 2 Cost.): tuttavia, i soggetti collettivi devono godere di pari tutela in quanto mezzi per la piena soddisfazione dei bisogni dei singoli¹⁷⁷.

Il limite per un pacifico riconoscimento delle moschee quali luoghi di culto, deriva quindi dalla mancanza, come detto, di un ente esponenziale della comunità

Musawi fu allontanato. Entrambi, successivamente, si attribuirono l'ispirazione e il merito del progetto, ma il vero artefice sembra essere stato Portoghesi, che diresse la costruzione, avvalendosi della collaborazione di valenti strutturalisti. Mentre la moschea nei paesi musulmani sorge nel cuore del centro abitato, come d'altra parte la chiesa cristiana, (si pensi alla cattedrale gotica che sorge nel nucleo del borgo medievale), per la localizzazione della moschea di Roma fu scelta invece una zona verde, isolata dalla città, per evitare il pericolo di interferenza con il tessuto urbano della capitale del Cristianesimo. Fu scelta una zona separata dal centro abitato, utilizzando un'area periferica e non urbanizzata, adibita a parco pubblico. Così la Moschea di Roma divenne col tempo una Moschea-Santuario, per pellegrini e visitatori dall'agglomerazione urbana e di fuori. Per quanto concerne l'altezza del minareto, si pensò dapprima che esso potesse superare la Cupola di San Pietro, perché posto su un terreno in quota più elevata rispetto alla Basilica. Questo problema fu sottoposto più volte alla Commissione Edilizia del Comune di Roma, che respinse ogni volta il progetto finché il minareto fu ridotto all'altezza attuale, leggermente sproporzionata rispetto al corpo della costruzione. Il costo complessivo era salito nel 1991 a oltre 60 miliardi, ma i lavori erano ancora lontani dalla fine. Dopo la guerra del Golfo, l'Arabia Saudita, interruppe il finanziamento e subentrò il re del Marocco Hassan II con un'offerta di altri 30 miliardi circa. Egli non fece più lavorare le imprese italiane, e portò le sue maestranze dal Marocco, circa 300 operai. Gli interni, infine, vennero decorati sullo stile della moschea di Casablanca.

¹⁷⁴ Per la normativa urbanistica, che così considera i luoghi di culto, si rinvia interamente al cap. 2.

¹⁷⁵ Ma si vedano le decisioni della Corte costituzionale n. 195 del 1993: “Il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza va garantito non tanto in raffronto alle situazioni delle diverse confessioni religiose, quanto in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali agevolazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato, perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa”; e n. 346 del 2002.

¹⁷⁶ LR Lazio n.27 del 1990.

¹⁷⁷ G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Bari-Roma, 2006, 13 e ss..

religiosa, in grado di esprimere chiaramente i principi del gruppo e di relazionarsi con lo Stato.

Ad avviso di parte della dottrina¹⁷⁸, sarebbe sufficiente che i gruppi islamici si dotassero di un' "organizzazione minima rappresentativa", e tale possibilità si rinverrebbe: nell'art. 2 l. n. 1159 del 1929 sui "culti ammessi" in cui si stabilisce che gli istituti dei culti acattolici possono essere eretti in ente morale con D.P.R., su proposta del Ministro dell'Interno; nell'art. 20 della Costituzione; nel R.D. n. 289 del 1930, art. 1 in cui si prevede il diritto per i fedeli di ciascun culto di avere un proprio tempio od oratorio, e art. 10 in cui si prevede il diritto di richiedere la personalità giuridica a qualsiasi interessato.

8. L'edilizia di culto e la giurisprudenza.

8.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993 e la diversità di trattamento tra confessioni religiose nel finanziamento dell'edilizia di culto.

La legislazione regionale, come detto in precedenza, non è risultata affatto uniforme riguardo ai soggetti destinatari del finanziamento dell'edilizia religiosa¹⁷⁹

¹⁷⁸ V. Tozzi, *Le moschee ed i ministri di culto*, op. cit., 11,12.

¹⁷⁹ L'art. 13 della legge della Regione Sicilia del 25 aprile 1985, n. 21, ha previsto la concessione di un contributo senza distinguere fra confessioni religiose, disciplinando le "opere di interesse di enti di culto e di formazioni religiose", nonché "di enti preposti a servizi pubblici sociali, religiosi e parrocchiali. La legge della Regione Sardegna n. 38 del 13 giugno 1989, ha fatto riferimento alle "autorità competenti, secondo l'ordinamento della confessione religiosa". L'art. 2, secondo comma, lett. a) della legge della Regione Campania n. 9 del 5 marzo 1990, ha genericamente menzionato l'"ente religioso competente". Altre leggi regionali hanno privilegiato le confessioni "riconosciute": L.R. Basilicata n. 9 del 1987, art. 5; L.R. Val D'Aosta del 2 dicembre 1992, n. 69; L.R. Veneto n. 44 del 20 agosto 1987; L.R. Marche n. 12 del 24 gennaio 1992. Altre regioni hanno previsto il contributo pubblico solo a favore di confessioni che avessero stipulato "un'Intesa ex art. 8, terzo comma della Cost.": L.R. Piemonte n. 15 del 7 marzo 1989; L.R. n. 27 del 9 marzo del 1990; L.R. Lombardia n. 20 del 9 maggio 1992; L.R. Calabria n. 21 del 12 aprile 1990; L.R. Abruzzo n. 29 del 16 marzo 1988. Quest'ultima, in particolare, all'art. 3, prevede anche, a proposito di aree destinate ad attrezzature religiose di interesse comune di carattere religioso, che

richiedendosi o la presenza di un' "intesa" con lo Stato o, almeno una "presenza organizzata" sul territorio.

Con la sentenza del 27 aprile 1993, n. 195 la Corte costituzionale è intervenuta a chiarire la questione¹⁸⁰.

In relazione alla legge regionale abruzzese¹⁸¹, che aveva previsto finanziamenti per la costruzione di nuovi edifici di culto, solo per la Chiesa cattolica e per le confessioni religiose che avessero stipulato un'"intesa" con lo Stato, ex art. 8 della Cost., la Corte è intervenuta affermando che: "l'aver stipulato l'intesa, non può costituire un elemento di discriminazione nell'esercizio di una libertà dei cittadini, che consiste nella concreta possibilità di esercitare il culto", come esplicitato dall'art. 19 Cost.¹⁸². La Corte ha anche sottolineato la non afferenza della materia dell'edilizia di culto, con la legislazione contrattata tra Stato e confessioni religiose, individuando i soggetti destinatari dei finanziamenti nelle "confessioni religiose", ovvero ogni forma di

queste siano ripartite tra le varie confessioni religiose con intesa, proporzionalmente alla loro consistenza, mediante concessione a titolo gratuito del diritto di superficie. Mentre la L.R. Liguria ha modificato la precedente l. n. 4 del 1985 con la l. n. 59 del 1993 perché conteneva la discriminazione per le confessioni senza intesa. La L. R. Friuli Venezia Giulia n. 53 del 23 dicembre 1985, e la L.R. Molise n. 4 del 27 gennaio 1986 prevedevano il privilegio economico solo per la Chiesa cattolica.

¹⁸⁰ Sentenza pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 38, 1993, 1324 e ss., con nota di R. Acciai, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, 2151 e ss., e di G. Di Cosimo, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed eguaglianza*, 2165 e ss.. Per commenti alla sentenza si vedano anche: P. Colella, *Un passo avanti a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, "Giurisprudenza italiana", 100 e ss.; P. Piva, *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*, Quaderni di diritto e pol. eccl., 1, 1993, 691 e ss., con osservazione di V. Tozzi; A. Albisetti, *Corte costituzionale e problematica ecclesialistica negli anni novanta*, AA.VV., *Studi in onore di F. Finocchiaro*, I, Cedam, Padova, 2000, 9-10; V. Tozzi, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesialistico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 337 e ss..

¹⁸¹ L.R. Abruzzo, 16 marzo 1988, n. 29, art. 1.

¹⁸² Contrari al principio secondo cui di tale libertà non possano godere quei cittadini che aderiscono a confessioni che non abbiano potuto avere o non abbiano voluto un'intesa con lo Stato: S. Lariccia, *Nuove tecniche di pubblici poteri per ostacolare l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose in Italia*, AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del convegno di studi, Roma 3 aprile 1990, 1991, 97 e ss.; A. Franco, *Confessioni religiose senza intesa e discriminazioni legislative*, *Dir. e società*, 1991, 183 e ss.. Il principio istituzionale da seguire per non realizzare discriminazioni è contenuto nell'art. 8 comma 1: V. Onida, *Profili costituzionali delle intese*, C. Mirabelli (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, 1978, 38-39; B. Randazzo, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008; C. Mirabelli, *Appartenenza confessionale*, Padova, 1975, 123 e ss.; G. Peyrot, *Il problema delle minoranze religiose*, AA.VV., *La libertà religiosa in Italia*, Firenze, 1956, 58 e ss..

organizzazione religiosa interessata all'edilizia di culto, "purché la natura di confessione risulti da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune denominazione"¹⁸³.

La medesima situazione si era presentata anni addietro in ordine alla necessità di autorizzazione amministrativa per l'apertura di templi ed oratori delle confessioni di minoranza¹⁸⁴: la Corte costituzionale dichiarò illegittima la norma di cui al R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, art. 1, in quanto incompatibile con l'esercizio della libertà religiosa prevista dalla Costituzione.

8.2. La sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2002 e la giurisprudenza amministrativa regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto.

La Corte costituzionale non ha esteso gli effetti della sua pronuncia alle altre leggi regionali che regolavano ugualmente la materia¹⁸⁵.

¹⁸³ Contro l'uso generico della denominazione "*confessioni religiose*", V. Tozzi, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 342, il quale nota anche che "la sentenza, pur richiamando un aspetto della discriminazione formale della legge, ha tuttavia operato una identificazione fra soggetti e realtà diverse che forse il Costituente non aveva voluto". Gli artt. 19 e 20 della Cost. riguardano, soggetti distinti.

¹⁸⁴ Sentenza della Corte costituzionale, 24 novembre 1958, n. 59, *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 1958, 885 e ss. si veda: F. Finocchiaro, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, *Il dir. eccl.*, 70, 1959, II, 27 e ss.; C. Esposito, *Libertà e potestà delle confessioni religiose*, *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 1958, 897 e ss..

¹⁸⁵ La Regione Abruzzo si è adeguata aggiungendo alla L.R. 16 marzo 1988, n. 29, art. 1, secondo comma, l'art. 11 L.R. 25 novembre 1998, n. 139. Così anche la Liguria, L.R. 15 dicembre 1993, n. 59, art. 1; il Piemonte, L.R., 17 luglio 1997, n. 39, art. 1. Queste ultime due regioni, hanno dimostrato correttezza costituzionale, pur non essendo tenute alla modifica: G. Zagrebelsky, *Correttezza costituzionale*, Enc. giuridica, IX Roma, 1988. La Regione Molise, ha dapprima – L.R. del 27 gennaio 1986, n. 4 - stabilito finanziamenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche degli enti locali individuando fra i possibili destinatari dei finanziamenti anche gli enti ecclesiastici cattolici civilmente riconosciuti per la realizzazione di edifici di culto e delle pertinenti opere parrocchiali, escludendo gli enti delle altre confessioni; e poi – L.R. del 21 ottobre 1997, n. 22 – anche successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 195/1993 – ha posto per le confessioni acattoliche, il requisito dell'"*intesa*" per poter beneficiare del "finanziamento delle attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi, mediante una quota degli oneri di urbanizzazione riscosse dai comuni".

Essa è infatti di nuovo intervenuta sulla legge regionale della Lombardia del 9 maggio 1992 n. 20, art. 1 concernente “Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi” dichiarandone costituzionalmente illegittimo l'articolo 1, limitatamente alle parole «*i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, e*»¹⁸⁶.

Per la sentenza n. 346 dell'8 luglio 2002 - con cui la Corte ha censurato la legge lombarda - le intese “non sono e non possono essere una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8 né per usufruire di benefici loro riservati”, tra i quali, nella specie, l'erogazione di contributi; ne risulterebbero altrimenti violati il divieto di discriminazione (art. 3, primo comma, e art. 8, primo comma della Costituzione), nonché l'eguaglianza dei singoli nel godimento “effettivo” della libertà di culto. La conclusione delle intese è rimessa alla libertà delle confessioni - le quali possono anche decidere di non realizzarle - nonché alle discrezionalità del Governo - che provvede alla negoziazione e alla stipulazione - e del Parlamento - che provvede alla deliberazione della legge che le recepisce.

I singoli hanno il diritto di essere messi nelle condizioni di esercitare “*effettivamente*” i diritti di libertà, poiché “l'essenza di un diritto consiste proprio nell'effettivo esercizio da parte del titolare”¹⁸⁷: e la libertà religiosa intesa in senso

¹⁸⁶Ma anche altre leggi regionali non hanno provveduto all'adeguamento con i principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 195/1993: Lazio, Toscana, Calabria, Valle d'Aosta. Per i commenti sulla sentenza della Corte cost. n. 346 del 2002, pubblicata su *Giurisprudenza costituzionale*, 47, 2002: G. Guzzetta, *Non è l'eguale libertà a legittimare l'accesso a contributi regionali delle confessioni senza intesa*, *Giurispr. cost.*, 47, 2002, 2624 e ss.; R. Terranova, *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto*, *Il dir. eccl.*, 114, 2003, I, 1139 ess.; L. D'Andrea, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza cost. 346/2002*, *Il dir. eccl.*, 2004, I, 480 e ss.; G.P. Parolin, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, *Giurispr. ital.*, 2003, cc. 351 e ss..

¹⁸⁷ P. Haberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993, 149.

positivo esige che la garanzia del diritto alla parità di chances (*Chancengleichheit*) di tutte le confessioni, costituisca la regola e il limite dell'interventismo statale¹⁸⁸.

Il problema presente in Costituzione circa la mancanza di un criterio per individuare le confessioni religiose non deve essere, ad avviso della Corte, confuso con la decisione di addivenire o meno ad un'intesa. Ciò nel rispetto dell'art. 3 della Cost. sul divieto di discriminazione dei singoli e dell'art. 8, primo comma, sui quali "esercita una evidente, ancorché indiretta, influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge in esame".

La sentenza si riferisce successivamente a diversi criteri di individuazione delle "confessioni religiose", "non vincolati alla semplice autoqualificazione", ma che vengono utilizzati nell'esperienza giuridica: la Corte richiama la sentenza n. 195 del 1993, secondo cui, in assenza di un'intesa, la natura di confessione religiosa potrà risultare da "precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione".

La Regione Lombardia ha emanato successivamente una nuova legge¹⁸⁹ che ha completamente sostituito la precedente: tuttavia, la pronuncia della Consulta è risultata egualmente elusa in quanto, si richiede che la confessione religiosa possa essere considerata tale in base a dati desumibili dall'ordinamento, che abbia una presenza diffusa e stabile nel territorio del Comune, e soprattutto, che via sia una Convenzione tra Comune e confessione interessata¹⁹⁰.

¹⁸⁸ G. Casuscelli, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, Quad. dir. e pol. eccl., 1997, 83-84.

¹⁸⁹ L.R. Lombardia dell' 11 marzo 2005, n. 12.

¹⁹⁰ L.R. Lombardia dell' 11 marzo 2005, n. 12, art. 70, commi 1° e 2°. La posizione della legislazione lombarda è ancor di più aggravata dalla modifica avvenuta con l. del 14 luglio 2006, n. 12, art. 1, in cui si è aggravata la posizione di tutte le confessioni diverse dalla cattolica: i mutamenti di destinazione d'uso di immobili finalizzati alla creazione di luoghi di culto, sono assoggettati al permesso di costruire anche se non comportano la realizzazione di opere edilizie, e non è più utilizzabile la semplice denuncia di inizio attività. Si veda in proposito anche la proposta di legge avanzata da alcuni deputati della Lega Nord, presentata il 26 marzo, 2004, *Disposizione per la realizzazione di nuovi edifici dedicati ai culti ammessi*, www.olir.it. N. Colaianni, *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, www.olir.it. Ma per A. Roccella, *op. cit.*, Il richiamo effettuato dalla Corte alle *confessioni religiose* genera tuttavia delle problematiche riguardanti le competenze: con la riforma accennata, la contrattazione con le confessioni religiose spetta esclusivamente allo Stato (art. 117, lett. c.). Utilizzando quella

Anche i tribunali amministrativi regionali si sono occupati del divieto di discriminazione tra confessioni in ordine al finanziamento dell'edilizia di culto.

Da segnalare la sentenza del Tar Veneto, I, 17 maggio 2007, n. 1498¹⁹¹, che ha annullato il rifiuto di finanziamento della regione per la costruzione di un edificio di culto della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, "in quanto confessione religiosa non organizzata ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione". Per il Tribunale amministrativo regionale, non è necessaria l'intesa ai fini del rilascio del contributo, ma è sufficiente la presenza di un'organizzazione ai sensi dell'art. 8, secondo comma della Cost.. La congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova ha ottenuto il riconoscimento giuridico alla stregua della l. 1159 del 1929 sui culti ammessi, e tale requisito può essere ritenuto sufficiente ai fini del finanziamento.

In senso conforme: la sentenza del TAR Liguria dell' 11 maggio 1999, n. 229¹⁹² che ha ritenuto manifestamente infondata, con riferimento all'art. 8 Cost., la questione di costituzionalità dell'art. 5 della l.r. Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, come modificato dalla legge regionale 15 dicembre 1993, n. 59, nella parte in cui, in sede di ripartizione dei contributi di urbanizzazione secondaria dovuti annualmente dai Comuni, non pone sullo stesso piano le confessioni religiose, ma tiene conto della loro consistenza. La sentenza del TAR Veneto del 9 maggio 2001, n. 1151¹⁹³, che ha considerato gli interventi pubblici a sostegno dell'edilizia, come mezzi che incidono positivamente sull'esercizio in concreto del diritto - fondamentale e inviolabile - di libertà religiosa e, in particolare, sul diritto di professare la propria fede religiosa e di esercitarne in privato o in pubblico

denominazione si rischia di estromettere gli enti locali da competenze ormai definite (l'urbanistica è attribuzione regionale). La Corte inoltre, non ha previsto l'estensione della pronuncia alle altre leggi che disciplinano la stessa materia nel medesimo modo: L.R. Calabria n. 21 del 1990. L.R. Lazio n. 27 del 1990; L.R. Liguria n. 4 del 1985; L.R. Piemonte n. 15 del 1989.

¹⁹¹ In www.olir.it. Contro questa impostazione del Tar, si veda: A. Roccella, *La legislazione regionale*, AA.VV. (a cura di D. Persano), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, AA.VV., Milano, 2008, 101 e ss.. L'A. nega che il secondo comma dell'art. 8 possa costituire un requisito di riconoscimento e di distinzione per le confessioni religiose. La sola distinzione fra di esse può essere realizzata in virtù del terzo comma dell'art. 8 Cost.. Il Tar si è sostanzialmente uniformato ad una precedente decisione – Tar Veneto, I, 12 maggio 2001, n. 1155, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2002, 704 e ss., mentre avrebbe dovuto scegliere la via, anche se più lunga, del giudizio costituzionale.

¹⁹² Pubblicata in www.olir.it.

¹⁹³ Pubblicata in www.olir.it.

il culto. Qualsiasi discriminazione in danno di una confessione “senza intesa” è inammissibile.

La sentenza del TAR Veneto del 12 maggio 2001, n. 1155¹⁹⁴, ha ritenuto illegittimo il provvedimento con cui si è denegato alla Congregazione e alla Associazione dei Testimoni di Geova il rilascio dei contributi regionali “in quanto l’agevolazione non può essere subordinata alla condizione che il culto si riferisca ad una confessione religiosa la quale abbia chiesto e ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato; ed, ancora, gli interventi pubblici in questione vengono ad incidere positivamente proprio sull’esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa ed in particolare sul diritto di professare la propria fede religiosa in forma individuale e collettiva e di esercitare in privato o in pubblico il culto.

8.3. La realizzazione di edifici delle confessioni di minoranza nella giurisprudenza amministrativa. Le pronunzie della Corte europea dei diritti dell’Uomo. Due note decisioni delle Corti Americane.

La giurisprudenza ha avuto varie occasioni di esaminare il rapporto tra diritto di edificare, gestione urbanistica delle aree da parte dei pubblici poteri e diritto di libertà dei singoli di godere di spazi adeguati per la pratica di culto¹⁹⁵.

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 29 settembre 1965, n. 978, ha interpretato il rifiuto opposto alle Assemblee di Dio in Italia, del rilascio dell’autorizzazione all’acquisto a titolo gratuito di un’area per la costruzione di un oratorio¹⁹⁶ - per la

¹⁹⁴ Pubblicata in www.olir.it.

¹⁹⁵ Già prima delle due sentenze sopra citate, la Corte costituzionale, con decisione n. 59 del 1958, si è espressa favorevolmente circa l’apertura di luoghi di culto delle confessioni di minoranza dichiarando la illegittimità dell’autorizzazione amministrativa per l’apertura di templi e oratori.

Corte costituzionale, sent. del 24 novembre 1958, n. 59, *Giurispr. Cost.*, 1958, 885 e ss..

¹⁹⁶ S. Cassese, *L’autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici*, *Contratto e Impresa*, 1996, 139 e ss..
A. Roccella, *L’evoluzione della disciplina delle persone giuridiche e l’autorizzazione agli acquisti (1850-1991)*, 53 e ss., e G. Pastori, *Il contesto normativo attuale e le prospettive di evoluzione della disciplina*

manca, nella zona considerata, di un gruppo di fedeli aderenti alla confessione – come un “eccesso di potere” dell’Amministrazione pubblica¹⁹⁷.

Il Tar Veneto, con sentenza dell’11 maggio 1987, n. 401¹⁹⁸ - confermata in appello dal Consiglio di Stato, V, 1° giugno 1992, n. 489¹⁹⁹ - ha stabilito che la costruzione di un centro religioso dell’Associazione cristiana dei Testimoni di Geova costituisce “opera di urbanizzazione secondaria” indipendentemente dalla sua attinenza, sotto il profilo delle dimensioni, al quartiere nel quale sorge, con conseguente esonero dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, in base all’art. 9, lett. f, l. 28 gennaio 1977, n. 10, all’epoca applicabile²⁰⁰.

dell’autorizzazione agli acquisti, 135 e ss., in G. Feliciani (a cura di), L’autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesastici e degli altri enti senza fini di lucro, Milano, 1993.

¹⁹⁷ In Il Foro it., 1965, III, 511 ess..

¹⁹⁸ In Quad. di dir. e pol. eccl., 1990, 114 e ss., con nota di V. Tozzi, *Edilizia di culto*, 101 e ss..

¹⁹⁹ Il Foro amm., 1992, 1359 e ss.. Per un commento alla sentenza, M. Miele, *Edilizia di culto tra discrezionalità “politica” e “amministrativa”*, Il dir. eccl., 1995, II, 363 e ss..

²⁰⁰ Ancora relativamente alla non-onerosità della concessione edilizia: TAR Veneto 12 giugno 1999, n. 929, in www.olir.it, ha stabilito che l’esenzione del contributo prevista dall’art. 9 lett. f), l. n. 10 del 1977, è ammessa soltanto per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale, realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche dai privati, in attuazione di strumenti urbanistici. Pur essendo incluse le chiese e gli altri edifici religiosi, tra le opere di urbanizzazione secondaria, la qualità di edifici religiosi, ovvero funzionalmente connessi alle pratiche di religione, presuppone che questa sia la destinazione principale dell’edificio. La predetta disposizione non è pertanto applicabile nel caso della realizzazione di un fabbricato ad uso case per ferie, ad opera di una parrocchia, in quanto opera non di interesse generale ma destinata alla fruizione di un numero delimitato di soggetti, realizzata da un soggetto privo di potestà pubblicistica derivata e non costituente opera di urbanizzazione eseguita in attuazione di strumento urbanistico. Consiglio Stato, I, 27 giugno 2001, n. 62751, in www.olir.it: È illegittimo il provvedimento dell’Amministrazione con il quale viene denegata la restituzione del contributo di opere di urbanizzazione versato per il rilascio di una concessione edilizia richiesta per la realizzazione di un edificio da destinare al culto. In tal caso infatti deve essere applicata l’esenzione prevista dall’art. 9, comma 1, lett. f), della l. 28 gennaio 1977 n. 10, per la realizzazione di opere di interesse generale, tali dovendosi considerare tutti gli edifici direttamente destinati alla fruizione della collettività dei fedeli, indipendentemente da ogni denominazione. TAR Puglia 17 luglio 2002, n. 3391, in www.olir.it: ai fini dell’esenzione contributiva, ex art. 9, l. n. 10 del 1977, occorre che l’opera da costruire sia pubblica o di interesse pubblico e venga realizzata o da un ente pubblico o da altro soggetto per conto dell’ente proprietario dell’immobile sia soggetto a personalità giuridica privata di alcun collegamento con la P.A.. Sulla natura onerosa della concessione edilizia: TAR Marche 8 luglio 2003, n. 899, www.olir.it: la concessione edilizia per la realizzazione di un edificio di culto, che sia compatibile con gli strumenti urbanistici in vigore, è da rilasciarsi a titolo oneroso, non essendo applicabile l’art. 9 della l. 28 gennaio 1977, n. 10, secondo cui il contributo concessorio non è dovuto per le opere di urbanizzazione eseguite in attuazione di strumenti urbanistici. La compatibilità della nuova struttura edilizia con la disciplina urbanistica dettata per la zona è, infatti, cosa diversa dalla

Il TAR Sicilia, con la sentenza del 25 giugno 2002, n. 1122, ha respinto la tesi circa la possibilità di far sorgere una chiesa solo in un'area omogenea specifica del piano regolatore²⁰¹; le parrocchie sono state considerate compatibili con la destinazione residenziale delle aree²⁰².

Il Consiglio di Stato, con la sentenza del 14 dicembre 2004, n. 8026²⁰³ ha affermato l'ammissibilità della costruzione di edifici di culto in zone destinate dallo strumento urbanistico comunale a residenza e attività terziarie e ricettive ma anche ad attrezzature pubbliche o collettive; il Tar Friuli-Venezia Giulia, con sentenza del 22 dicembre 2001, n. 896²⁰⁴ ha dichiarato la illegittimità di norme tecniche di attuazione del piano regolatore comunale, gravemente limitative della possibilità di realizzare in generale opere di urbanizzazione.

circostanza che tale struttura costituisca attuazione dello strumento urbanistico, il che presuppone che lo strumento stesso abbia previsto l'opera come infrastruttura necessaria alla qualificazione della zona.

²⁰¹ In Il foro amm., 2002, 2705 e ss., con nota di F. Cortese, *Libera Chiesa in libera zona?*.

²⁰² In riferimento alla compatibilità tra opera da realizzare e implicazioni urbanistiche, Consiglio di Stato, 28 giugno 2004, n. 4790: ai fini dell'impugnazione di una concessione edilizia, la condizione dell'azione rappresentata dalla "vicinitas", ossia da uno stabile collegamento tra il ricorrente e la zona interessata dall'intervento assentito, va valutata alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell'opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla "qualità della vita" di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera. Così anche in Consiglio di Stato, 31 maggio 2007, n. 2849, in www.olir.it, a favore della Chiesa Cristiana Evangelica.

²⁰³ In, Consiglio di Stato, 2004, I, 2611 e ss.. L'edificio di culto rientra tra le attrezzature "pubbliche" o "collettive", cui sono destinate "adeguate aree", individuate in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali. Pertanto il diniego di concessione edilizia di un edificio di culto dei Testimoni di Geova è legittimo, in quanto l'inserimento di un'area in zona urbanistica B2 di p.r.g., per la quale lo strumento urbanistico prevede la destinazione a "residenza", "attività terziarie e ricettive" ed altre minori, ma non anche ad attrezzature "pubbliche" o "collettive", non consente che nella zona possa essere realizzato un edificio di culto. L'utilizzazione ad "attrezzature collettive" degli immobili da costruire è rilevante sia ai fini della suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, sia, e necessariamente, ai fini del rilascio della concessione edilizia, giacché, altrimenti, verrebbero vanificate le scelte emerse in sede di pianificazione. Anche per quanto riguarda la realizzazione materiale di opere di interesse collettivo, dunque, l'esercizio delle tradizionali facoltà proprietarie risulta costretto nel vigente sistema della pianificazione, nel quale, come è noto, spetta al pubblico potere (in specie al Comune) governare ed ordinare il territorio, con l'obiettivo di razionalmente programmare ed indicare (anche) quelle zone, in cui si collocano le attività di interesse collettivo, con conseguente conformazione del tanto discusso "ius aedificandi". Né potrebbe validamente affermarsi che su un'area di sua proprietà, il soggetto privato possa realizzare, senza alcun costo né diretto né indiretto a carico di terzi, una scuola, un impianto sportivo, un centro sociale, una chiesa od un edificio per servizi religiosi.

²⁰⁴ In, Tribunali amministrativi regionali, 2002, I, 614.

Un importante sentenza a difesa della congregazione dei Testimoni di Geova è ancora quella del Consiglio di Stato, V, 13 dicembre 2005, n. 7078²⁰⁵. Il supremo giudice amministrativo, riunendo ben tre ricorsi - tra i quali quello per l'annullamento del provvedimento del sindaco di Ortisei di demolizione di un edificio di culto sito in zona agricola - ha affermato che la modifica della destinazione dell'edificio non è in alcun modo offensiva degli interessi pubblici tutelati dalle norme. In punto di stretto diritto, gli edifici di culto integrano "opere di urbanizzazione secondaria" che possono essere realizzate in ogni area del territorio comunale, cosicché la destinazione agricola non costituisce ostacolo alla loro costruzione²⁰⁶. Inoltre non può negarsi di riservare anche alla congregazione locale dei Testimoni di Geova, così come previsto dal piano urbanistico locale, un'area per la realizzazione di un proprio edificio di culto.

Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto occasione di pronunciarsi circa l'utilizzazione di luoghi di culto da parte di confessioni acattoliche.

²⁰⁵ In www.olir.it, e, in stralcio, in Quad. dir e pol. eccl., 2006, 722 e ss.. Già in precedenza, il TAR Veneto, con sentenza del 23 marzo 2001, n. 857, in www.olir.it, si era espresso in favore dell'accoglimento del ricorso proposto dall'Associazione dei Testimoni di Geova di Noale avverso il diniego di concessione edilizia da parte del Comune di Noale, e nei confronti della Commissione edilizia la quale, nell'adozione della variante generale del Piano Regolatore Generale, non ha previsto che nelle zone "F" - aree per attrezzature di interesse comune - fosse prevista l'ubicazione di nuovi edifici di culto, compatibili con la destinazione di "attrezzature sociali", giacché una diversa interpretazione porterebbe a conseguenze inammissibili per contrasto con l'art. 19.

²⁰⁶ In senso conforme, Tar Sicilia, 27 marzo 2008, n. 411, www.olir.it: alla chiesa evangelica Eben Ezer, era stato negato il permesso di costruire un edificio di culto in un'area destinata a verde agricolo dal piano urbanistico locale. Ad avviso del tribunale amministrativo, la realizzazione di edifici e strutture destinate al culto, rientra tra le attività sociali e di promozione umana, a cui la nostra Carta Costituzionale offre particolare rilievo e tutela, sia in quanto esplicazione del diritto di professare la propria fede religiosa anche in forma associata (art. 19), sia più in generale quale oggetto di una formazione sociale nella quale svolgere la personalità umana (art. 2). Nella fattispecie, non esisteva, una ragione impeditiva per prevedere una "motivata eccezione", "comunque legislativamente prevista", derivante dalla specialità del diritto da proteggere (anche se nel caso di specie non si poteva ravvisare un vincolo di assoluta immodificabilità del terreno). Si veda anche il Tar Bolzano, 15 maggio 2008, n. 172, in www.olir.it: è legittimo il diniego dell'Amministrazione comunale alla realizzazione di una "cappelletta votiva" su di un'area destinata a verde agricolo. Nel caso di specie, il giudice adito ha ritenuto infondata la doglianza della ricorrente secondo cui la destinazione a verde agricolo di un'area non costituirebbe valido motivo per impedire la realizzazione di un edificio di culto che, quale opera di "infrastrutturazione secondaria" risponderebbe ad un interesse pubblico primario dell'Amministrazione comunale, pertanto non assoggettato, né subordinato alle destinazioni urbanistiche impresse dal piano regolatore generale.

Nella causa *Manoussakis e altri contro Grecia*²⁰⁷, la Corte ha riscontrato una violazione della Convenzione²⁰⁸ nella condanna inflitta – pena detentiva e pena pecuniaria – per l'utilizzazione come luogo di preghiera dei Testimoni di Geova, di un locale già esistente e preso in locazione, senza l'autorizzazione del Ministro dei culti. Alla condanna aveva fatto seguito la chiusura della sala e l'apposizione dei sigilli da parte della polizia²⁰⁹.

Un altro ormai famoso caso riguardante l'apertura di luoghi di culto, è l'affare *Vergos contro Grecia*, riguardante l'apertura di luoghi di preghiera da parte degli ortodossi veri, adepti del calendario giuliano (*paleoimerologites*), su un terreno di loro proprietà. La Corte europea, confrontando il diritto di libertà religiosa con l'esigenza di una razionale utilizzazione del territorio, ha negato la violazione del diritto, affermando che in quel Comune, l'interessato era l'unico fedele della confessione ortodossa vera, peraltro risultante già in possesso di un luogo di culto in altro Comune limitrofo²¹⁰.

Il problema dell'apertura dei luoghi di culto è stato affrontato anche oltre i confini europei. Nel Caso *Islamic Center of Mississippi v. City of Starkville, Mississippi* (23 marzo 1988), (per informazioni su questi casi: www.jlaw.com), si è ritenuto che il divieto di realizzare entro i limiti della città, per ragioni urbanistiche, un luogo di preghiera islamico, tanto da costringere gli interessati ad estenuanti viaggi per

²⁰⁷ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, I, 26 settembre 1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*, *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, 521 e ss., con nota di G. Gonzales, *Les entraves à l'ouverture de "maison de priore" en Grèce*, ivi, 536 e ss.. G. Carobene, *La Corte europea e lo status delle minoranze religiose in grecia*, *Il dir. eccl.*, 1997, II, 123 e ss.; T. Scovazzi, *Una seconda sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla libertà di religione in Grecia*, *Quad. dir. e pol. Eccl.*, 1997, 753 e ss..

²⁰⁸ Roma, 4 novembre 1950 e autorizzata dalla l. 4 agosto 1955, n. 848.

²⁰⁹ Si veda anche il caso *Pentidis c. Grecia*, affare n. 59 del 1996, 678/868, riguardo all'utilizzo, senza autorizzazione, di locali assunti in locazione dai Testimoni di Geova, come luoghi di preghiera (in seguito sigillati dalla polizia di Alexandroupolis). In Cassazione, i soggetti erano stati condannati ad una ingente pena pecuniaria (sent. n. 1204 del 1993). Gli interessati si rivolgevano alla Commissione europea per violazione dell'art. 9 della Convenzione, ma essendo, nel frattempo, stato deciso il caso *Manoussakis c. Grecia*, il Ministero dell'educazione nazionale, rilasciava loro l'autorizzazione all'apertura del luogo di culto. I richiedenti chiedevano poi alla Corte Europea la cancellazione della causa dal ruolo, ma la stessa, pur accogliendo il ricorso, non si pronunciava sul merito, tuttavia ricordando che nell'affare *Manoussakis*, essa si era espressa favorevolmente per l'applicazione della legislazione ellenica ai Testimoni di Geova, precisando gli obblighi assunti dalla Grecia (Corte europea, 9 giugno 1997, in www.olir.it).

²¹⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, I, 24 giugno 2004, *Vergos c. Grecia*, www.olir.it.

raggiungere un luogo di culto limitrofo, costituisce un onere eccessivo per la libertà di religione. Infatti, il *Religious Freedom and Restoration Act* del novembre 1993, ha regolato finalmente i casi di limitazioni incidentali dell'esercizio religioso derivanti da leggi. Più recentemente, il *Religious Land and Institutionlized Person Act*, del 22 settembre 2000, ha considerato la disponibilità di luoghi di culto come il nucleo centrale del libero esercizio della libertà religiosa e come un indispensabile complemento della libertà di riunione per scopi religiosi. Inoltre, tale legge, ha vietato che i poteri di governo del territorio possano discriminare le confessioni religiose imponendo loro delle restrizioni sostanziali non corrispondenti a reali interesse pubblico, in altro modo non perseguibili. Nel caso giudiziario *Freedom Baptist Church v. Township of Middletown*, il dirigente comunale preposto all'urbanistica, aveva contestato ad una piccola comunità di fedeli l'uso di un locale a scopo di culto, sito al primo piano di un edificio, ha invocato la violazione della regolamentazione urbanistica locale che non ammetteva luoghi di culto in quella zona. Il processo si è concluso il 15 novembre 2002 con una sentenza di accordo delle parti, in cui il comune si è impegnato a rivedere la propria pianificazione territoriale²¹¹.

9. Proposte di legge sulla libertà religiosa: scissione tra diritto all'esercizio del culto, e disponibilità oggettiva di strutture edilizie adeguate. Critiche.

La disponibilità di edifici di culto e la possibilità di costruirne di nuovi, costituisce, come si è visto, un aspetto della libertà individuale di religione, nella sua dimensione collettiva di esercizio associato del culto. Essa, dunque, anziché essere disciplinata dalle singole intese, dovrebbe essere oggetto di una legge generale applicabile a tutte le confessioni religiose.

²¹¹ Si veda www.becketfund.org: l'organizzazione non profit Becket Fund for Religious Liberty, si propone di difendere, giudizialmente, presso l'opinione pubblica e in sede accademica, la libertà di religione di tutte le confessioni religiose).

I progetti di leggi finora presentati²¹², indicano, come destinatari del diritto di disporre o di costruire luoghi di culto, le “*confessioni religiose*”, e non i singoli fedeli.

La I Commissione della Camera dei Deputati, nella seduta del 4 luglio 2007, ha adottato come testo base per una nuova proposta di legge “*Norme sulla libertà religiosa*”, del relatore, on. Zaccaria, con incluse delle novità rispetto ai testi presentati in precedenza.

Il Capo I (artt. 1-14) è dedicato alla “*Libertà di religione*”, che include il diritto di esercitare il culto. L’art. 5, -“*Libertà delle confessioni religiose*” - stabilisce che esse hanno il diritto di “costruire o di destinare edifici all’esercizio del culto, nel rispetto delle norme urbanistiche”. Il Capo II (artt. 16-21) riguarda le “*Procedure per l’iscrizione nel registro delle confessioni religiose*”. Il Capo III (artt. 22-29) stabilisce i “*Diritti delle confessioni iscritte nel registro*: in particolare, l’art. 23 rubricato “*Edifici di culto*”, al comma 1 recita: “Le confessioni iscritte nel registro delle confessioni religiose che abbiano una presenza organizzata nell’ambito del Comune, possono adibire al culto edifici esistenti, di cui sia cessata la specifica destinazione precedente, o costruire nuovi edifici da destinare al medesimo uso, anche in deroga alle norme urbanistiche, ove irragionevolmente limitative, e comunque nel rispetto della normativa

²¹² Il 4 novembre 1990 il Consiglio dei ministri ha deliberato il disegno di legge recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui “culti ammessi”*, Quad. dir. e pol. eccl., II, 1990, 530 e ss.. successivamente, sempre con lo stesso titolo fu deliberato il ddl. N. 3947, 3 luglio 1997, dal Governo Prodi, *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*; ddl. N. 2531, 18 marzo 2002, dal Governo Berlusconi, Quad. dir. e pol. eccl., 2002, 593 e ss.: esso fu esaminato dalla I Commissione permanente Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni, insieme alla proposta di legge n. 1576 del 14 settembre 2001 dei deputati Spini e altri, e alla proposta di legge n. 1902 del 6 novembre 2001 d’iniziativa del deputato Molinari. Per commenti al ddl. 2531, G. Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, Atti del convegno di Ferrara del 26-26 ottobre 2002, Jovene, Napoli, 2004. Il 28 aprile 2006 l’on. Spini e altri presentarono il pdl. n. 134 e l’on. Boato e altri il pdl. n. 36: essi stabilivano che la libertà delle confessioni religiose comprende anche la libertà di celebrare i riti purché non in contrasto con il buon costume, nonché di aprire edifici per l’esercizio del culto (art. 15). Entrambi i progetti di legge, decaduti con la fine anticipata della legislatura, pongono quest’ultimo articolo nel Capo II, dedicato alle *Confessioni e associazioni religiose*; mentre il Capo I, è dedicato alla *Libertà di coscienza e di religione*, che riguarda la libertà, tra le altre cose, di esercitarne il culto, in privato e in pubblico. I progetti di legge operano una scissione tra diritto all’esercizio del culto, considerato come contenuto della libertà individuale di religione dei singoli soggetti, e la disponibilità delle strutture edilizie strumentali all’esercizio del culto, riconosciuta solo alle confessioni religiose.

in materia di parametri urbanistici, di sicurezza e di accessibilità degli edifici aperti al pubblico”.

La nuova disposizione si concentra sulla necessità di iscrizione della confessione religiosa e del relativo ente esponenziale in un apposito nuovo registro, cui consegue il riconoscimento della personalità giuridica agli effetti civili. Oltre alla sede in Italia e alla rappresentanza da parte di un cittadino italiano avente residenza italiana, la nuova norma richiede uno statuto e una documentazione che presentino: le norme di organizzazione, di amministrazione e di funzionamento, gli elementi essenziali, i documenti comprovanti la stabilità, le caratteristiche concrete dell'organizzazione, la presenza organizzata a livello comunale, la consistenza patrimoniale in relazione alle finalità da perseguire, oltre ai requisiti di cui all'art. 16 del cod. civ., delle confessioni religiose.

La proposta di legge mira a far riconoscere il diritto in oggetto solo alle confessioni religiose che abbiano “una presenza certa e organizzata” sul territorio, e non a semplici comunità di fedeli²¹³.

La proposta di legge introduce dunque ben quattro regimi giuridici differenziati: quello riservato alla Chiesa cattolica; quello delle confessioni che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato alla quale sia seguita una legge; quello delle confessioni iscritte nel registro delle persone giuridiche ma senza intesa con lo Stato; quello delle confessioni non iscritte nel registro delle persone giuridiche.

In realtà, il provvedimento statale di iscrizione, ancorato al controllo sulla opportunità della medesima, dovrebbe considerarsi privo di fondamento costituzionale²¹⁴. Infatti, nel testo di legge, il parere del Consiglio di Stato ha carattere

²¹³ La discriminazione tra confessioni munite o meno di intesa con lo Stato, viene sostanzialmente riproposta in una nuova veste: quella della discriminazione tra confessioni iscritte o meno nel registro delle persone giuridiche. A. Roccella, *La legislazione regionale, op. cit.*, 144.

²¹⁴ Sul medesimo argomento, si veda la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo, del 15 febbraio 2001, n. 46, secondo cui lo Stato, non è abilitato al controllo della legittimità delle credenze religiose o sulle modalità di espressione di esse, ma solo a “constatare” che l'entità non è tra quelle escluse dall'iscrizione nel registro. Così anche, M. Moreno Mozos, *La inscripción en el Registro de entidades religiosas. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 octubre 2007*, Stato Chiese e pluralismo confessionale, http://www.statoechiese.it/images/stories/2008.1/moreno_inscripcion.pdf, 5.

facoltativo, ed è richiesto dal Ministro dell'Interno²¹⁵ solo in caso di dubbi motivati sull'esistenza dei requisiti; inoltre il silenzio prolungato per oltre centoventi giorni dalla domanda, equivale ad accoglimento della domanda stessa.

Un aspetto innovativo della legge, si può cogliere nella disposizione che legittima le confessioni religiose, iscritte nel registro, a derogare le norme urbanistiche ove irragionevolmente limitative²¹⁶.

La libertà religiosa viene in questo modo, ad essere garantita anche nel suo aspetto di diritto ad edificare luoghi per il culto oltre le eventuali previsioni discriminatorie del potere pubblico.

In questo, si può altresì notare un aspetto migliorativo e positivo rispetto alle disposizioni attuali di legge, che legittimano le autorità locali a valutare l'opportunità di concedere spazi per l'edilizia alle confessioni richiedenti, senza subire alcun limite sul potere discrezionale esercitato.

²¹⁵ Art. 16, secondo comma.

²¹⁶ Art. 23, primo comma. In senso critico, A. Roccella, *La legislazione regionale, op. cit.*, 145-146, secondo cui la formulazione testuale della norma dovrebbe essere migliorata. Occorre infatti, intendere per norme urbanistiche, non le leggi statali o regionali, come si sarebbe pronti a pensare, ma soltanto le prescrizioni della pianificazione urbanistica locale.

CAPITOLO TERZO. Il concetto di edificio di culto nel diritto della Chiesa.

1. Il concetto di edificio di culto: terminologia e funzione. 2. Tipologie di chiese. 3. Erezione di una chiesa. Consenso del Vescovo e posa della prima pietra. 4. Dedicazione e benedizione di un edificio di culto. Effetti giuridici. Titolo di una chiesa. 5. La profanazione e la riduzione ad uso profano di un luogo sacro. 6. Uso di una chiesa. Esercizio del culto. Cura dei luoghi. Beni sacri e preziosi. Ingresso libero e gratuito.

1. Il concetto di edificio di culto: terminologia e funzione.

Il codice civile, nella normativa relativa agli edifici di culto, rinvia indirettamente al diritto della Chiesa. Con ciò non si intende dire che vi sia analogia nella disciplina di tali locali, e non ogni edificio che sia destinato al culto per il diritto canonico, lo è anche per il diritto statale ai fini di una regolamentazione civile²¹⁷.

Nessuna norma statale invero, opera esplicitamente o implicitamente tale rinvio: le norme canoniche sono dal diritto italiano “*riconosciute in via indiretta*”, cioè supposte come esistenti nel momento in cui “*il processo di loro attuazione si compie e si iniziano le situazioni che il diritto italiano intende regolare*”²¹⁸. Non vi è trasposizione di disciplina giuridica da uno all’altro ordinamento, ma “*la deputatio ad cultum* operato dall’autorità ecclesiastica costituisce solo il *presupposto di fatto* necessario allo Stato per farne derivare conseguenze di diritto civile”²¹⁹.

E’ tuttavia innegabile che per determinare quando un edificio sia sacro, si debba guardare necessariamente all’ordinamento della Chiesa.

²¹⁷ D. Barillaro, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Milano, 1959, 20 e ss..

²¹⁸ V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1939, 107.

²¹⁹ Sul rinvio per presupposizione, P.A. D’Avack, *La posizione giuridica del diritto canonico nell’ordinamento italiano*, Arch. dir. eccl., 1939, 205 e ss..

Il termine “*edifici di culto*” deriva dal linguaggio civile e concordatario ed è del tutto sconosciuto al codice di diritto canonico, che usa i termini di “*chiesa*” e di “*luogo sacro*”.

Il Codice del 1917 definiva la chiesa come “un edificio sacro dedicato al culto divino, con il fine principale di servire alla celebrazione del culto pubblico da parte di tutti i fedeli”²²⁰, mentre l’oratorio era il “luogo destinato al culto, ma non allo scopo principale di servire a tutti i fedeli per la pubblica pratica della religione”²²¹. Gli oratori erano di tre specie: pubblici, semi-pubblici e privati.

Difficilmente poteva distinguersi, giuridicamente, tra chiesa e oratorio pubblico, eretto per sé a vantaggio di una particolare comunità o anche di privati, con il diritto, riconosciuto a tutti i fedeli, di accedervi liberamente, almeno durante la celebrazione degli uffici divini.

Il Gruppo di studio *De locis et temporibus sacri deque cultu divino*, incaricato della revisione dei canoni sugli edifici di culto, per la promulgazione del nuovo codice di diritto canonico²²², ebbe il compito di chiarire la suddetta distinzione. Alla prima sessione di lavori vennero raggruppati le chiese e gli oratori pubblici, denominati col nome di “*chiese*”; gli oratori semi-pubblici divennero gli “*oratori*”, mentre gli oratori privati, i “*sacelli privati*”.

Venne così approvata la seguente definizione: “Col nome di *chiesa* si intende un edificio sacro, dedicato al culto divino, ove i fedeli abbiano il diritto di entrare per esercitare soprattutto pubblicamente tale culto”²²³.

Nella stessa discussione venne chiarita la nozione di *oratorio*, inteso come “luogo destinato, su licenza dell’Ordinario, al culto divino in favore di una comunità o di un gruppo di fedeli, al quale luogo possono accedere anche altri fedeli con il consenso del

²²⁰ “Ecclesiae nomine intelligitur aedes sacra divino culti dedicata eum potissimum in finem ut omnibus Christifidelibus usui sit ad divinum cultum publice exercendum” (can. 1161, c.j.c. 1917).

²²¹ “Oratorium est locus divino culti destinatus, non tamen eo potissimum fine ut universo fidelium populo usui sit ad religionem publice exercendum” (can. 1188, c.j.c. 1917).

²²² P. Malecha, *Edifici di culto nella legislazione canonica e concordataria in Polonia*, TGDireCan 46, Roma, 2000, 11-53: sulla revisione dei canoni del c.j.c. del 1917 sugli edifici di culto.

²²³ Can. 1214, c.j.c. 1983.

superiore” e venne resa la distinzione dal *sacello privato*, cioè “il luogo destinato al culto divino in favore di una o più persone fisiche”²²⁴.

Nel Nuovo Testamento, il mistero della salvezza di Cristo è la costituzione di un nuovo popolo di Dio, una riunione, nell’unità dei figli di Dio dispersi (Giov 11,52), un’assemblea: la Chiesa (Matt 16,18-20). Essa è un corpo, un nuovo tempio, è la sposa di Cristo, in cui i cristiani sono incorporati mediante il battesimo. L’Assemblea liturgica è la più esplicita manifestazione della devozione a Dio: non vi è più il tempio materiale costruito da mano umana, perché Dio abita negli uomini, fatti templi di Lui.

l’assemblea cristiana è la ragion d’essere della chiesa-edificio, che “incarna” la “*casa del popolo di Dio*”. Non si tratta di edificio creato per degli spettatori, ma di luogo per la partecipazione all’azione liturgica²²⁵.

Il termine *ekklesia* significa *assemblea in atto*, e riconduce alla *assemblea di Yahvè*. La chiesa è l’assemblea del popolo di Dio, in cui il Signore è presente, perché i fedeli sono radunati in nome Suo. Il luogo di culto diventa dunque “*casa di Dio*”²²⁶, e anche “*casa del popolo di Dio*”²²⁷. Il luogo della riunione diventa santo per Gesù Cristo perché qui vi si compie l’opera del Padre (Giov 2,13-25): Egli rimprovera gravemente gli uomini che hanno fatto della *casa del Padre Suo* una piazza di mercato, difendendo fortemente la santità del luogo: infatti, lo zelo per la casa di Dio lo divora (Giov 2,17):

²²⁴ *Communicationes* 4, 1972, 161-162.

²²⁵ Per una teologia sugli edifici di culto: G. Giovini, *Per una teologia biblica del tempio*, RivLi 66, 1979, 568-577; G. Grasso, *Perché le chiese?*, RivLi 66, 1979, 553-567; P. Jounel, *I luoghi della celebrazione*, in AA.VV., *Arte e liturgia. L’Arte sacra a trent’anni dal Concilio*, Cinisello Balsamo, 1993, 286-317; S. Maggiani, *La chiesa come luogo della comunità celebrante*, RivLi 66, 1979, 616-629; L. Maldonado, *El templo, una realidad umana, religiosa y cristiana*, Phase 111, 1979, 223-236; S. Marsili, *Il luogo dell’Assemblea cristiana*, RivLi 51, 1964, 193-198; C. Militello, *Teologia dello spazio liturgico*, A.J. Chupungco, *Scientia liturgica. Manuale di liturgia. V. Tempio e spazio liturgico*, Casale Monferrato, 1998, 437-454; G. Bellico, *Luoghi e tempi sacri*, GIDDC, *Il diritto nel mistero della Chiesa. III. Magistero, sacramenti, luoghi e tempi sacri*, Qapoll 3, Roma, 1980, 369-422.

²²⁶ M. Righetti, *Manuale di storia liturgica. I. Introduzione generale. IV. I sacramenti – i sacramentali*. Milano, 1964, 1959.

²²⁷ M. Paternoster, *Analisi rituale e contenuti teologici dell’”Ordo dedicationis ecclesiae et altaris”*, RivLi 66, 1979, 602-615.

“Con le parole della sua santa ira Cristo ha iscritto profondamente nella tradizione della Chiesa la legge della ribadita santità della casa di Dio”²²⁸.

Esiste una ricca teologia sulle chiese-edifici dalla quale scaturisce una vasta gamma di definizioni. Secondo l’*Ordo dedicationis ecclesiae et altaris*, l’edificio di culto raffigura “il mistero della Chiesa, la vigna del Signore, la vergine sposa e madre, il tabernacolo e il tempio dove Dio abita con il suo popolo, la città santa costruita sulla cima del monte Sion. La chiesa è interpretata come un’anticipazione, un’icona spaziale della Gerusalemme celeste”²²⁹. Attraverso il Decreto *Dedicationis ecclesiae*, promulgato dalla Sacra Congregazione per i Sacramenti e il Culto Divino, il 29 maggio 1977, la chiesa-edificio è casa di preghiera²³⁰, casa di salvezza e di pace²³¹, casa di grazia²³², segno della Chiesa pellegrina sulla terra ed immagine della Chiesa già beata in cielo²³³. Inoltre, il nome *chiesa* si estende, fin dall’antichità, all’edificio in cui i cristiani si riuniscono per ascoltare la parola di Dio, pregare insieme, ricevere i sacramenti e celebrare l’Eucarestia²³⁴.

I nomi con i quali storicamente si designava la chiesa erano diversi: “*domus Dei*”, “*domus orationi*”, “*domus ecclesiae*”, “*ecclesiae*”, “*dominicum*”, “*martyrion*”, “*memoria*”²³⁵. Nei secoli IV-V gli scrittori usavano invece il termine “*basilica*”.

Il comune denominatore di tutti questi termini è che l’edificio di culto è la *casa del popolo di Dio*. Lo è per la *basilica*, da *basileus*, il sovrano, in quanto il popolo di Dio è un popolo di re e sacerdoti. La *basilica* è la casa di un popolo regale, di una comunità, chiamata a esercitarvi la propria regalità, il proprio regale sacerdozio²³⁶. Così anche per *martyrion*, in quanto è casa del popolo di Dio per onorare i martiri.

²²⁸ Ioannes Paulus II, Omelia tenuta nella parrocchia romana di San Giuseppe al Forte Boccea, *La casa del Padre mio*, 677.

²²⁹ ODEA II/62.

²³⁰ ODEA II/62.

²³¹ ODEA II/77.

²³² ODEA III/20.

²³³ ODEA II/2, 62, 75.

²³⁴ ODEA II/1.

²³⁵ L.H. Acevedo, *Chiesa, luogo sacro*, NDDC, 173-175; “*Culto*”, NDDC, 319; “*Luogo sacro*”, NDDC, 654-655..

²³⁶ C. Militello, *Teologia dello spazio liturgico*, op. cit., 448-451.

Dai canoni 1214, 1223 e 1224 del nuovo Codice di diritto canonico del 1983 si evince che la *chiesa*, l'*oratorio*, e la *cappella privata* hanno in comune la “destinazione al culto divino”.

Solo col nome di *chiesa* si intende un *edificio sacro* (*aedes sacra*); gli oratori e le cappelle private sono luoghi (*locus*) che possono anche essere diversi dagli edifici.

Il termine “*edificio*” (*aedes*) indica una costruzione architettonica, di carattere stabile, destinata ad abitazione o ad altro uso pubblico o privato²³⁷. Il termine *sacro*, dal latino *sacer* indica “ciò che appartiene agli dèi in virtù di un patto dedicatorio, e ciò che è maledetto, condannato, impuro”²³⁸.

Il termine “*culto*” deriva dal latino *colo*, *colere*, che significa coltivare, venerare, adorare, onorare²³⁹. Il culto divino è l’adorazione di Dio. Riguardo all’oggetto, si hanno tre specie di culto: il *culto di latrìa* che viene tributato a Dio, nella venerazione alla Santissima Trinità; il *culto di dulìa* che si rende ai santi e ai beati per rispetto di Dio; il *culto di iperdulìa*, reso alla Vergine Maria.

Il culto pubblico, specificato nel canone 834 del c.j.c. del 1982, è offerto in nome della Chiesa da persone legittimamente incaricate, mediante atti approvati dall’autorità della Chiesa.

Per aversi chiesa è necessario infine che l’edificio sacro, destinato al culto divino, consenta ai fedeli di accedervi per esercitare, soprattutto pubblicamente, il culto divino. Ciò induce a ritenere che i fedeli possano entrare sia durante le funzioni pubbliche di culto, sia in maniera privata per compirvi i riti propri.

²³⁷ J. Krukowski, *Comentario al canon 1214*, ComEx, III, 1813-1814; Dizionario Garzanti, *Edificio*, 614 e in Zingarelli, 627.

²³⁸ A.M. Di Nola, *Sacro e profano*, ER, III, V, coll. 678-710.

²³⁹ F. Calonghi, *Colo*, in DLit, col. 526; *Cum*, in DLit, coll. 713-715; *Profanus*, in DLit, coll. 2192-2193, *Sacer*, in DLit, coll. 2433-2434.

2. Tipologie di chiese.

Le chiese si distinguono per la dignità loro assegnata, per il costume, per la competente autorità ecclesiastica, per la funzione pastorale assolta.

Nella “*chiesa cattedrale*” il Vescovo ha la sua “*cattedra*”, cioè il seggio a lui riservato (salvo i casi previsti dal diritto²⁴⁰ e nei casi in cui permetta ad altro Vescovo di occuparla). La cattedra episcopale è segno di unità nella fede, di potestà pastorale, di ordine e di magistero in unione con Pietro. E’ una sola, fissa, interna alla chiesa, in modo che i fedeli possano agevolmente identificare il capo della diocesi.

Essa è detta anche “*duomo*” o “*casa di Dio per eccellenza*”²⁴¹, in quanto è la più importante dell’intera diocesi, costituendo il suo centro liturgico e spirituale. Il Vescovo vi insegna, vi governa, vi celebra l’Eucarestia, e vi conferisce il Sacramento della Confermazione e dell’Ordinazione. Deve essere dedicata con rito solenne²⁴², vi si conserva la santissima Eucarestia²⁴³, e nel caso di nuova erezione della diocesi, il Vescovo è obbligato a prendere il possesso canonico nella stessa chiesa cattedrale²⁴⁴. Non vi si seppelliscono cadaveri, eccetto che si tratti di seppellire il Romano Pontefice oppure, nella propria chiesa, i Cardinali o i Vescovi diocesani anche emeriti²⁴⁵. Le esequie del Vescovo diocesano sono celebrate nella sua chiesa cattedrale, eccetto che ne abbia scelta lui stesso un’altra²⁴⁶. Essa ha un capitolo di canonici che assolvono le funzioni liturgiche più solenni²⁴⁷ e i fedeli devono offrirle il dovuto onore²⁴⁸.

²⁴⁰ Can 436, c.j.c. 1983; CE (*Cerimoniale Episcoporum, 14 settembre 1984*) 1171, 1176.

²⁴¹ A. Ravà, *Cattedrale*, Enciclopedia del Diritto, 1958-1993, VI, 517-520.

²⁴² Can. 1217, c.j.c. 1983.

²⁴³ Can. 934, c.j.c. 1983.

²⁴⁴ Can. 382, c.j.c. 1983.

²⁴⁵ Can. 1242, c.j.c. 1983.

²⁴⁶ Can. 1178, c.j.c. 1983.

²⁴⁷ Can. 503, c.j.c. 1983.

²⁴⁸ IGMR (Sacra Congregatio Pro Cultu Divino) 26 marzo 1970, 255.

La Chiesa cattedrale può avere o meno la personalità giuridica²⁴⁹, e a sua volta può essere “*patriarcale*”, “*primaziale*”, “*metropolitana*”, a seconda che il Vescovo sia Patriarca, Primate o Metropolita.

Alla chiesa cattedrale è equiparata la chiesa principale di una prelatura territoriale, di un’abbazia territoriale, di un vicariato apostolico, di una prefettura apostolica e di una amministrazione apostolica eretta stabilmente²⁵⁰.

La Santa Sede a volte erige la “*chiesa con cattedrale*”, cioè eleva alcune chiese alla dignità delle cattedrali, dotandole di medesima dignità e stessi privilegi, sempre accanto e dietro di esse²⁵¹. Può essere dichiarata *concattedrale* perché gode della stima del Vescovo e dei fedeli, incarnando la vita liturgica e spirituale per una parte della diocesi.

Può sorgere anche perché sul territorio diocesano si è sviluppato un importante centro economico e industriale che richiede un’intensificazione dell’azione pastorale; oppure perché la cattedrale è difficilmente raggiungibile; oppure ancora perché in un determinato luogo della diocesi sorge un importante centro politico ove il Vescovo deve presiedere; oppure per lo spostamento della popolazione locale che ha l’esigenza di una nuova sede vescovile; od infine per l’unificazione di più diocesi.

Vi sono poi le “*chiese parrocchiali*”, che *sunt sedes diversarum dioecesis communitatum*²⁵², centri della vita liturgica e spirituale di una determinata comunità di fedeli, con personalità giuridica²⁵³. Il parroco compie le funzioni di insegnare, santificare e governare²⁵⁴, e i fedeli le porgono il dovuto onore²⁵⁵. In ogni chiesa

²⁴⁹ La questione del possesso o meno della personalità giuridica è illustrata dalla CEI, *Istruzione amministrativa*, n. 97.

²⁵⁰ Cann. 368, 381, 934, c.j.c. 1983.

²⁵¹ G. Von May, *Bemerkungen zur Konkathedrale*, OAKR 37, 1987/1988, 39-51.

²⁵² Congregatio de Cultu Divino et Disciplina Sacramentorum, decr. *Domus ecclesiae*, AAS (Acta Apostolicae Sedis. Commentarium Officiale, 82, 1992, 436 e EV (Enchiridion Vaticanum. Documenti ufficiali della S.S., Bologna, 1981, 11/2812.

²⁵³ Can. 515, c.j.c. 1983.

²⁵⁴ Can. 519, c.j.c.1983.

²⁵⁵ IGMR, 255.

parrocchiale deve esserci il fonte battesimale²⁵⁶ e vi si conserva la santissima Eucarestia²⁵⁷.

I “*santuari*” sono chiese o altri luoghi sacri ove i fedeli si recano per motivi di pietà, in pellegrinaggio, con l’approvazione del Vescovo del luogo. Vi si offrono i mezzi della salvezza, vi si annunzia con diligenza la parola di Dio, vi si celebrano l’Eucarestia e la Penitenza, conservando le sane forme della pietà popolare.

Nei santuari o nei luoghi adiacenti sono custodite con sicurezza e in modo visibile, le testimonianze votive dell’arte e della pietà popolari.

Il santuario si definisce “*nazionale*” se ha l’approvazione della Conferenza Episcopale, oppure “*internazionale*” se ha l’approvazione della Santa Sede. Gli statuti dei santuari diocesani sono approvati dal Vescovo; quelli nazionali dalla Conferenza Episcopale; quelli internazionali dalla Santa Sede.

Qualora la frequenza dei pellegrini, il bene dei fedeli, le circostanze dei luoghi lo suggeriscano, possono essere concessi ai santuari dei privilegi²⁵⁸.

Le “*basiliche*” sono le chiese insignite di tale titolo dalla S.S. o che lo hanno da consuetudine immemorabile: esse godono di prerogative speciali. Le *basiliche maggiori* o *patriarcali* che sono sette, cinque a Roma (San Giovanni in Laterano sede del Papa, San Pietro in Vaticano, San Paolo fuori le mura, Santa Maria Maggiore, San Lorenzo fuori le mura) e due ad Assisi (San Francesco e Santa Maria degli Angeli). Le *basiliche minori* che sono tutte le altre basiliche²⁵⁹.

Il 9 novembre del 1989, il decreto *Domus ecclesiae*, ha aggiornato la normativa sulle basiliche minori²⁶⁰. La facoltà di concessione del titolo di basilica minore spetta alla Congregazione per il culto divino e la Disciplina dei Sacramenti.

²⁵⁶ Can. 858, c.j.c. 1983.

²⁵⁷ Can. 934, c.j.c. 1983.

²⁵⁸ Cann. 1230, 1231, 1232, 1233, 1234, c.j.c. 1983.

²⁵⁹ A. Giacobbi, A. Montan, *I luoghi e i tempi sacri (cann. 1205-1253)*, in GIDDC (Gruppo Italiano Docenti Di Diritto Canonico), ed. , *Il diritto nel mistero della Chiesa. III. La funzione di santificare della Chiesa, i beni temporali della Chiesa, le sanzioni nella Chiesa, i Processi, Chiesa e comunità politica, QApoll 10, Roma, 1992, 325*; M. Righetti, *Manuale di storia liturgica, I, Introduzione generale. IV. I sacramenti – i sacramentali*, Milano, 1964, 1959, 435 .

²⁶⁰ AAS 82, 1990, 436-440 e EV 11/2812-2830.

Col nome di “*collegiata*” si intende una chiesa in cui vi si celebrano importanti funzioni religiose, in quanto luogo importante e noto, spesso per ragioni storiche o artistiche. Il canone 503 del c.j.c. del 1983 stabilisce che per erigere, modificare e sopprimere il capitolo cattedrale è esclusivamente competente la S.S.. Nessuna informazione è data circa la soppressione, modifica, soppressione di un capitolo collegiale. Dal lungo iter dei lavori della *Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici recognoscendo*, si evince che l’erezione della collegiata sarebbe di competenza del Vescovo diocesano.

Secondo il can. 510 del c.j.c. del 1983, le parrocchie non possono essere più unite al capitolo dei canonici. Nella chiesa parrocchiale e capitolare il parroco viene nominato secondo le norme sulla nomina dei parroci e a lui spettano tutte le facoltà di diritto. La presenza, nella stessa chiesa, di un capitolo e di un parroco, esige la regolamentazione dei loro rapporti. Il Vescovo deve stabilire le norme per armonizzare i doveri pastorali del parroco e i compiti propri del capitolo. Le offerte fatte alla chiesa si presumono elargite alla parrocchia, se non risulta diversamente²⁶¹.

La “*chiesa rettoriale*” è una chiesa che non è né parrocchiale, né capitolare, né annessa alla casa di una comunità religiosa o di una società di vita apostolica che vi celebrino le proprie funzioni. Non è destinata alla celebrazione di riti liturgici, da parte di una comunità determinata di fedeli, ma al culto pubblico, la cui finalità è determinata dall’Ordinario, a vantaggio di tutti i fedeli. La cura pastorale è affidata dal Vescovo al rettore; la responsabilità economica è del rettore se la chiesa ha una propria personalità giuridica, o all’amministratore dell’ente ecclesiastico, a cui la chiesa è annessa²⁶².

²⁶¹ Can. 510. c.j.c. 1983.

²⁶² L. Pezzotti, *I rettori delle chiese*, Quaderni di diritto ecclesiale, 2000, 268-280.

3. Erezione di una chiesa. Consenso del Vescovo e posa della prima pietra.

L'erezione consiste nella destinazione a chiesa di un edificio già esistente²⁶³ o la costruzione ex novo di essa.

Il canone 1215 del c.j.c. del 1983 indica i requisiti per la costruzione di una chiesa. Innanzitutto è necessario il consenso espresso e scritto del Vescovo diocesano. Il consenso verbale o implicito è da considerarsi nullo.

La competenza è esclusiva, nel senso che per il consenso del Vicario generale e di quello Episcopale si ritiene necessario il mandato speciale del Vescovo diocesano²⁶⁴. Anche l'Amministratore diocesano, non può dare il consenso se non riceve speciale facoltà da parte della Santa Sede²⁶⁵.

Il promotore dell'erezione può essere chiunque: una persona fisica, un gruppo di fedeli, una comunità.

Il Vescovo deve vagliare i motivi per i quali risulti necessaria la costruzione di una nuova chiesa. A tal fine egli ascolta il parere dei parroci e dei rettori delle vicine chiese (e anche dei parroci delle chiese interessate alla costruzione di un nuovo luogo di culto) e, in base al nuovo codice di diritto canonico, il consiglio presbiteriale. Il suddetto parere, che dovrebbe aiutare a vagliare la necessità e i mezzi necessari a disposizione per la erezione, si intende come obbligatorio, tuttavia il Vescovo può non seguirlo.

Per un maggiore convincimento, egli può costituire una commissione, rappresentativa di tutta la diocesi, o un apposito ufficio con l'incarico di trattare, insieme alle altre parti convocate, tutte le questioni riguardanti l'erezione di nuove parrocchie, o l'erezione di una nuova chiesa²⁶⁶.

²⁶³ L. Chiappetta, *Chiesa edificio sacro*, in *Prontuario di diritto canonico e concordatario*, Roma, 1994, 209.

²⁶⁴ Can. 134, c.j.c. 1983.

²⁶⁵ J. Krukowski, *Commentario al canon 1215*, *Coentario Esegético al Código de Derecho Canonico*, Pamplona, 1996, 1817; T. Pawluk, *Prawo Kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II. II. Lud Boży jego nauczanie i iuwiecanie*, Olsztyn, 1986, 461.

²⁶⁶ *Sacra Congregatio Pro Episcopis*, *Dir. Ecclesiae imago*, 22 febbraio 1973, 178.

Nell'ambito della costruzione di nuovi edifici di culto, l'autorità religiosa dovrà entrare necessariamente in contatto con quella civile: la chiesa dovrà sorgere infatti sul territorio dello Stato, che dovrà operare valutazioni di impatto urbanistico e sociale sulla nuova opera.

E' fondamentale per il Vescovo conoscere i piani regolatori della costruzione e della industrializzazione, progettati dall'autorità civile, per verificare se esistano delle aree riservate a tali scopi: egli deve premurarsi di individuare tempestivamente le aree e gli strumenti giuridici, affinché non si arrivi troppo tardi, perchè manchino le zone per costruire od erigere, o perchè i fedeli si siano già allontanati dalla pratica della vita cristiana²⁶⁷.

Il rilascio della concessione edilizia (come esposto nei capitoli precedenti) è effettuato dal Comune, che effettua una valutazione ponderata su vari elementi: un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell'opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla "qualità della vita" di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera.

La costruzione di nuovi edifici di culto rientra tra le opere di "urbanizzazione secondaria", le quali, se in armonia con gli interessi pubblici che il Comune è tenuto a soddisfare e congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, possono essere realizzate in ogni area del suo territorio.

Nel caso in cui non siano disponibili degli spazi, il Vescovo può prendere in affitto locali privati, adattabili alle esigenze pastorali: a tal fine può sollecitare i fedeli a contribuire economicamente, istituendo, ad esempio, giornate speciale per la raccolta dei fondi, o costituendo una speciale associazione che esprima i sentimenti e i desideri dei fedeli. Tuttavia l'aspetto finanziario non può mai prevalere su quello pastorale e

²⁶⁷ Sacra Congregatio Pro Episcopis, *Dir. Ecclesiae imago*, 22 febbraio 1973, 177; *Enchiridion Vaticanum*. Documenti ufficiali della Santa Sede, I-XVI, Bologna, 1981, 4/2232.

anche nel restauro di chiese o nel loro abbellimento non deve mai eccedere nelle spese²⁶⁸.

L'*Ordo dedicationis Ecclesiae et altaris* dispone che per dedicare a Dio l'inizio dei lavori per la costruzione di una nuova chiesa, conviene celebrare un rito che, secondo la tradizione liturgica, include la benedizione dell'area interessata e la benedizione della prima pietra. Se, per motivi edilizi la benedizione della prima pietra non sia possibile, si benedice l'area. Il rito è recitato dal Vescovo, che, se impossibilitato, può farsi sostituire da un Vescovo-vicario o da un presbitero. Durante la cerimonia l'area è ben delimitata; si pone un altare e una croce di legno sul terreno, e la pietra che dovrebbe essere di forma quadrata e angolare²⁶⁹.

La nuova chiesa deve essere adatta alle sacre celebrazioni. Deve essere un edificio dignitoso, che si caratterizza per nobiltà di stile, e presentarsi come segno della realtà soprannaturale²⁷⁰.

La chiesa "è debitrice della sua conformazione alla relazione che la lega all'assemblea del popolo di Dio che vi si raduna. E' l'assemblea celebrante che "genera" e "plasma" l'architettura della chiesa"²⁷¹, quindi occorre, prima di costruirla, rendersi conto dei soggetti per i quali è edificata e del soggetto divino cui è riferita²⁷², e deve distinguersi sia esternamente che internamente dagli altri edifici: essa cioè, deve essere messa in armonia ed entrare in dialogo con il resto del territorio, per arricchirlo.

Per la costruzione e riparazione degli edifici di culto, il canone 1216 del c.j.c. del 1983 prescrive l'osservanza dei principi e delle norme della liturgia e dell'arte sacra, e del consiglio di esperti.

Quando occorre dare giudizio sulle opere di arte sacra, si creano delle commissioni diocesane di arte sacra e di liturgia che il Vescovo deve poter consultare.

²⁶⁸ Sacra Congregatio Pro Episcopis, dir. *Ecclesiae imago*, 22 febbraio 1973, 180, 181, 182.

²⁶⁹ *Ordo dedicationis Ecclesiae et altaris*, I/1-8.

²⁷⁰ *Ordo dedicationis Ecclesiae et altaris*, II/3.

²⁷¹ CEI, nota pastorale, *L'adeguamento liturgico delle chiese*, 452.

²⁷² CEE, nota pastorale, *La progettazione di nuove chiese*, 261.

La competente autorità ecclesiastica territoriale dovrebbe anche costituire una commissione nazionale composta da esperti²⁷³.

Nella costruzione degli edifici di culto è necessario promuovere e favorire un'autentica arte sacra, ricercando una nobile bellezza; occorre allontanare dalle chiese ciò che sia contrario alla fede e che offende i costumi, la pietà cristiana e il senso religioso, nonché quelle opere d'arte false e depravate nell'espressione artistica; gli edifici di culto devono essere costruiti in modo che si possa celebrare le azioni liturgiche con la partecipazione attiva dei fedeli. Bisogna curare la forma e l'erezione degli altari, la nobiltà, la disposizione e la sicurezza del tabernacolo eucaristico, la funzionalità e la dignità del battistero, la disposizione delle immagini sacre, la decorazione e l'ornamento: in tal senso si devono seguire le norme riportate dall'*Institutio generalis Missalis Romani*; occorre altresì osservare le norme sul luogo della celebrazione degli altri sacramenti, in particolar modo del Battesimo della Penitenza. Nella restaurazione delle chiese si devono proteggere i tesori dell'arte sacra affinché non vadano dispersi. Infine i Vescovi devono occuparsi della formazione di artisti di arte sacra, e già durante il seminario i pastori devono essere istruiti sull'arte sacra, in quanto la conveniente disposizione di una chiesa incide molto sulla celebrazione e sulla partecipazione attiva dei fedeli²⁷⁴.

4. Dedicazione e benedizione di un edificio di culto. Effetti giuridici. Titolo di una chiesa.

La festa della dedicazione ha le sue origini nella Bibbia. Durante i primi tre secoli del Cristianesimo non ve ne sono tracce a causa delle persecuzioni che non

²⁷³ *Sacrosanctum Concilium*, 1963, 126, 44, 45, 46.

²⁷⁴ *Sacrosanctum Concilium*, 1963, 124, 127, 128, 129; *Catechismo della Chiesa Cattolica* 2503; *Sacra Congregatio Rituum, istruzione* Interio ecumenici, 26 settembre 1964, 90, 91, 99; *Ordo Dedicacionis ecclesiae et altaris*, II/3; *Sacra Congregatio Pro Cultu Divino, Institutio generalis Missalis Romani*, 26 marzo 1970, 258-280; *Sacra Congregatio Pro Cultu Divino, Liturgicae instaurationes*, 5 settembre 1970, 10; *Sacra Congregatio Rituum, Eucharisticum mysterium*, 25 maggio 1967, 24.

consentivano la costruzione di edifici di culto, e poi perché i cristiani preferivano essere “*pietre vive*” per la costruzione di un *edificio spirituale*.

Tuttavia, i fedeli presto iniziarono a radunarsi in case private per poter pregare insieme e ricevere l’Eucarestia. Nacque così l’esigenza di costruire edifici destinati propriamente al culto²⁷⁵. In ogni città si celebravano le feste di dedizione: la gente accorreva da ogni parte del mondo per partecipare allo spirito di festa, alla preghiera e alla benevolenza.

Dopo la seconda guerra mondiale, a causa della necessità di costruire nuove chiese ma anche di ricostruire quelle distrutte, i Vescovi domandarono l’abbreviazione del rito della dedizione poiché il tridentino risultava troppo gravoso. Nel 1961, Papa Giovanni XXIII promulgò il nuovo *Ordo dedicationis ecclesiae et altaris*, seguito ancora oggi²⁷⁶.

Il canone 1217 stabilisce che dopo la costruzione, la chiesa deve essere, da parte del Vescovo diocesano, quanto prima “dedicata”, specialmente se cattedrale o parrocchia, con rito solenne, o almeno “benedetta”, secondo le disposizioni delle leggi liturgiche, riportate nell’*Ordo dedicationis ecclesiae et altaris*. Il nuovo Codice non pone alla dedizione nessun limite salvo quello che la chiesa sia destinata, in modo esclusivo e permanente al culto divino: in caso di destinazione temporanea essa viene solo benedetta. La dedizione viene effettuata con la celebrazione dell’Eucarestia e con la preghiera di dedizione, insieme agli altri riti previsti dalla liturgia.

Il Vescovo può affidare il rito ad altro Vescovo, se è impossibilitato a presiedervi, e solo in circostanze eccezionali, al presbitero, tramite mandato.

²⁷⁵ M. Righetti, *Manuale di storia liturgica, op. cit.*, IV, 502-504.

²⁷⁶ I. M. Calabuig, *Il rito della dedizione della chiesa*, A.J. Chupungco, ed. *Scientia liturgica. Manuale di liturgia. V. Tempo e spazio liturgico*, Casale Monferrato, 1998, 379-420; L. Chengalikavil, *La dedizione della chiesa e dell’altare*, Professori del Pontificio Istituto Liturgico S. Anselmo di Roma, VII. *I sacramenti e le benedizioni*, Genova, 1989, 70-84; P. Jounel, *La dedizione delle chiese*, A.G. Martimort – R. Beraudy – B. Botte, ed. *La Chiesa in preghiera. Introduzione alla liturgia. I. I principi della liturgia*, Brescia, 1995, 239-250; id., *Dedicatione delle chiese e degli altari*, in AA.VV., *Arte e liturgia. L’arte sacra a trent’anni dal Concilio*, Cinisello Balsamo, 1993, 318-349.

La deposizione delle reliquie dei martiri o dei santi sotto l'altare della chiesa, si può inserire nel rito della dedizione: infatti, tale evento accresce la partecipazione della comunità dei fedeli, e simboleggia la grandezza dell'edificio²⁷⁷.

Il giorno prescritto per la dedizione è la domenica per consentire ai fedeli la partecipazione attiva: non si può dedicare durante la Santa Pasqua, l'Epifania, il Natale, nell'Ascensione, nella Pentecoste, nel mercoledì delle Ceneri, durante la settimana Santa, nella Commemorazione dei fedeli defunti.

L'*Ordo dedicationis ecclesiae et altaris* prevede due casi in cui l'inaugurazione di una chiesa non coincide con la sua dedizione: il primo si ha quando l'altare di una nuova chiesa, in cui già si celebra, per qualche motivo non sia stato ancora dedicato; il secondo, quando l'edificio di culto già esistente da tempo modifica la sua struttura architettonica (rinnovazione completa), o il suo stato giuridico (da chiesa a parrocchia).

Dell'avvenuta dedizione o benedizione, il Vescovo redige un documento, di cui si conserva una copia nella curia diocesana e un'altra copia nell'archivio della chiesa. Gli atti sono firmati dal Vescovo, dal parroco o dal rettore, e dai fiduciari della comunità locale.

Nel caso di deposizione di reliquie, occorre redigere un terzo certificato, che verrà incluso nel cofano delle reliquie stesse.

In un luogo conveniente della chiesa si iscrive il giorno, il mese e l'anno della dedizione, il nome del celebrante, e il titolo della chiesa: quest'ultimo, una volta avvenuta la dedizione, non può più essere mutato se non con il permesso della Santa Sede, tranne per le chiese solo benedette, per le quali si può cambiare il titolo col consenso del Vescovo diocesano.

Il titolo è il distintivo che fa distinguere una chiesa da un'altra. Le chiese possono avere come titoli la Santissima Trinità o ciascuna delle Persone Divine, i misteri della vita o i nomi di Gesù Cristo, le invocazioni alla Vergine Maria recepite nella liturgia, i Santi Angeli, i Santi inseriti nel Martirologio Romano e debitamente canonizzati. Il titolo

²⁷⁷ I. M. Calabuig, *Il rito della dedizione*, op. cit., 383.

di solito viene scelto durante la posa della prima pietra e confermato nella dedizione o nella benedizione.

Queste ultime, purché non provochino danno ad alcuno, sono sufficientemente provate anche da un solo testimone al di sopra di ogni sospetto. Qualora mancasse la prova, la chiesa non serve più alla promozione e all'esercizio del culto divino, e può essere destinata ad usi profani²⁷⁸.

In definitiva, un luogo può dirsi giuridicamente “*sacro*” quando sono presenti due elementi: la destinazione (*deputatio*) stabile al culto divino (o alla sepoltura), e la dedizione o benedizione effettuate secondo le prescrizioni dei libri liturgici. “*E' necessario anche il secondo elemento, che dà alla destinazione religiosa un valore autentico, ufficiale, giuridico-liturgico*”²⁷⁹. Solo a tali condizione il luogo resta destinato esclusivamente alla promozione e all'esercizio del culto, della pietà e della religione; qualunque cosa che ne sia aliena è vietata, anche se l'Ordinario con un atto opportuno può consentirne altri usi, tranne quelli contrari alla santità del luogo²⁸⁰. A norma del can. 1213, se il luogo è *sacro* l'autorità ecclesiastica esercita i tre *munera: regendi, sanctificandi, docenti* e non è ammessa alcuna ingerenza da parte dell'autorità civile.

5. Profanazione e riduzione ad uso profano di un luogo sacro.

Una chiesa destinata al culto può essere “*profanata*”.

Ai sensi del canone 1211, i luoghi sacri sono profanati se in essi avvengono azioni estremamente ingiuriose, che a giudizio dell'Ordinario del luogo, prontamente informato dal parroco o dal rettore della chiesa, sono gravi e contrarie alla santità del luogo, e non sia più lecito esercitare in essi il culto finché l'ingiuria non venga riparata con rito penitenziale, a norma dei libri liturgici.

²⁷⁸ Cann. 1208, 1209 c.j.c.; *Ordo dedicationis ecclesiae et altaris*.

²⁷⁹ L. Chiappetta, *Luogo sacro*, Prontuario Diritto Canonico e Concordatario, Roma, 1994, 728-730.

²⁸⁰ Can. 1210, CIC 1983.

Tra le azioni gravemente ingiuriose vanno incluse la profanazione dei sacri misteri, in special modo delle specie eucaristiche, e gli atti che offendono gravemente la dignità dell'uomo e la società umana. Il delitto è punito con una giusta pena.

Fino alla recita del rito penitenziale, nella chiesa possono compiersi solo i pii esercizi, si può predicare la parola di Dio, e celebrare il sacramento della Penitenza. L'altare rimane spoglio per tutto questo periodo e si portano via tutte le luci, i fiori e gli altri segni di letizia.

Il rito può essere celebrato anche da un presbitero, ogni giorno tranne che nel Triduo Pasquale, nelle domeniche e nelle solennità. E' bene che sia celebrato insieme all'Eucarestia, ma può essere congiunto solo alla celebrazione della parola di Dio²⁸¹.

Diversa dalla profanazione è la “*riduzione ad uso profano di un luogo sacro*”. Ciò si verifica in corrispondenza di due condizioni: la chiesa non può più essere adibita al culto e non c'è più la possibilità di restaurarla. Il Vescovo riduce la chiesa ad un uso non sacro attraverso un proprio decreto: vengono perse la dedicazione o la benedizione precedentemente ottenute (questa circostanza non si estende agli altari fissi e mobili).

Se altre gravi ragioni (*alias graves causae*) non depongono a favore della conservazione al culto dell'edificio, il Vescovo diocesano, udito il consiglio presbiteriale, può ridurla ad uso profano non indecoroso, col consenso di quanti rivendichino legittimamente diritti su di essa, purché non sia pregiudicato il bene delle anime. La giurisprudenza della Segnatura Apostolica dimostra la tendenza della Chiesa a non ridurre ad uso profano non sordido, cioè conferma la preferenza di conservare le chiese, a meno che una grave causa non consigli il contrario²⁸².

La gravità della causa è determinata dall'insieme delle circostanze del caso, come ad esempio, la condizione materiale della chiesa, la necessità o utilità della chiesa per i

²⁸¹ *Cererimoniale Episcoporum*, 14 settembre 1984, 1071, 1072, 1073, 1092. Sulla normativa del codice del 1917 circa la profanazione dei luoghi sacri(cann. 1172-1177): G. Bicego, *De violatione et reconciliatione ecclesiarum*, Antonianum – Th 63, Vicentine, 1965; J. T. Gulczynski, *The desecration and Violation of churches. An historical synopsis and commentary*, Catholic University of America. Canon law studies 159, Washington, 1942.

²⁸² Anche per un'analisi delle *graves causae*: F. Daneels, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, Jus eccl., 10, 1998, 126.

fedeli, oppure le risorse per riparare o conservare la chiesa. Comunque la valutazione circa l'uso profano non sordido è riservata unicamente al Vescovo diocesano.

6. Uso di una chiesa. Esercizio del culto. Cura dei luoghi. Beni sacri e preziosi. Ingresso libero e gratuito.

Nei luoghi sacri è consentito solo quanto occorra all'esercizio e alla promozione del culto, della pietà, della religione, e vietato qualunque cosa sia aliena alla santità del luogo.

Solo l'Ordinario può permettere altri usi, purché non contrari alla santità del luogo²⁸³. La dichiarazione di assenso del parroco ad altre attività o ad installazioni varie che riguardino la chiesa, appare titolo insufficiente, "in quanto posto in essere da soggetto privo del potere di disporre e comunque assoggettato alla condizione di validità dell'efficacia rappresentata dall'assenso dell'Ordinario, unico legittimato a disporre dell'uso del bene sacro"²⁸⁴.

Nella chiesa legittimamente dedicata si possono compiere tutti gli atti del culto divino privato e pubblico, del culto esterno e di quello interno. Sono fatti salvi i diritti parrocchiali²⁸⁵, in quanto tutta la vita cristiana della comunità locale grava sulla parrocchia.

²⁸³ Can. 1210, c.j.c. 1983.

²⁸⁴ TAR Puglia, sent. del 27 settembre 2001, n. 1299: La dichiarazione di assenso con la quale il parroco autorizzava ad installare una stazione radio base per la telefonia mobile sul campanile di una chiesa non è stata ritenuta dal Comune titolo legittimante la utilizzazione del luogo sacro. L'art. 18 della L. n. 222 del 1985 richiama espressamente, ai fini della validità ed efficacia dell'atto di disponibilità del bene "Chiesa", i controlli e le limitazioni ai poteri di rappresentanza previsti dal diritto canonico. Secondo questo ordinamento "altri usi" del luogo sacro possono essere consentiti solo dall'Ordinario diocesano, il quale nella fattispecie, ha negato il proprio consenso all'installazione dell'antenna. La dichiarazione di assenso del parroco relativamente alla disponibilità del campanile destinato ad ospitare la SRB appare titolo insufficiente, in quanto posto in essere da soggetto privo del potere di disporre e comunque assoggettato alla condizione di validità dell'efficacia rappresentata dall'assenso dell'Ordinario, unico legittimato a disporre dell'uso del bene sacro.

²⁸⁵ Can. 1219 c.j.c. 1983.

Il canone 1220 si occupa della cura di una chiesa. In essa deve essere mantenuta la pulizia e garantito il decoro che si addicono alla casa di Dio, e deve essere tenuto lontano tutto ciò che sia alieno alla santità della medesima. Ne consegue che non vi si possono esercitare attività commerciali: tuttavia possono realizzarsi atti di interesse ecclesiale, quali concerti, conferenze, adunanze²⁸⁶.

Per proteggere i beni sacri e preziosi si devono adoperare gli opportuni mezzi di sicurezza, oltre alla cura ordinaria nella manutenzione.

Tutti i fedeli sono tenuti a custodire il carattere sacro di una chiesa, in modo particolare vi sono tenute le persone che ne hanno l'amministrazione e la custodia, quindi i parroci, i rettori, e i vicari foranei.

Le chiese destinate al culto devono essere degnamente amministrate. Il canone 1284 del c.j.c. dispone che tutti gli amministratori sono tenuti ad attendere alle loro funzioni con la diligenza del buon padre di famiglia: nei commi 2° e 3° si afferma che la proprietà sia messa al sicuro in modi civilmente validi, con l'osservanza delle leggi civili sempre che non derivi danno alla Chiesa. L'osservanza della legge statale non è obbligatoria se è contraria al diritto divino o se la legge canonica dispone diversamente²⁸⁷.

Gli amministratori delle chiese, devono osservare rigorosamente, per ciò che concerne la concessione dei lavori, le leggi civili relative al lavoro e alla vita sociale, dando agli operai una paga onesta. Essi non possono introdurre o contestare una lite davanti al tribunale civile in nome di una persona giuridica pubblica, senza aver ottenuto la licenza scritta del proprio Ordinario²⁸⁸.

Oltre ai luoghi sacri il codice di diritto canonico si occupa dei "*beni sacri*", cioè beni destinati al culto con i riti della dedicazione o della benedizione. La qualifica di

²⁸⁶ *Congregatio Pro Cultu Divino, L'interesse per la musica*, Enchiridion Vaticanum, Bologna, 1981, 10/2244-2265; C. Redaelli, *I concerti nelle chiese*, Quaderni di diritto ecclesiale, 1988, 137-140.

²⁸⁷ V. De Polis, *I beni temporali della chiesa*, Il Codice Vaticano II, Bologna, 1995: V. anche can. 22, c.j.c. 1983.

²⁸⁸ Cann. 1286, 1288, c.j.c. 1983.

sacro è attribuita alle immagini, alle reliquie, ai luoghi, agli edifici, ai beni, alle cose e, quelli compresi nell'ambito della diocesi, sono soggetti alla visita del Vescovo.

I “*beni preziosi*” sono invece quelli considerati tali dall'antichità, dall'arte e dal culto e che hanno un notevole valore. I parroci e i rettori delle chiese in cui siano custoditi beni sacri e preziosi devono adottare tutte le cautele necessarie alla loro protezione.

Il canone 1221 dispone che l'ingresso in chiesa durante le sacre funzioni è *libero e gratuito*. I Consultori del Gruppo di studio *De loci set temporibus sacris deque cultu divino* hanno notato che possono darsi casi in cui al di fuori del tempo delle funzioni, l'ingresso non sia gratuito per coloro che vi accedono per motivi artistici: inoltre, in particolari edifici di valore storico e artistico si è ammessa la richiesta di un contributo per l'ingresso, ma la pratica è stata presto scoraggiata dall'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso²⁸⁹. I parroci e i rettori hanno il diritto di regolare l'ingresso nelle chiese, per motivi di opportunità: così anche la possibilità di mostre d'arte sacra o concerti di musica sacra.

Infine, se non vi sono gravi ragioni, le chiese nelle quali vi è conservata la santissima Eucaristia devono rimanere aperte per alcune ore del giorno in modo che i fedeli possano trattenersi in preghiera dinnanzi al Sacramento²⁹⁰, e anche nel caso in cui un fedele facesse richiesta di entrata durante le visite nella chiesa, i parroci o i rettori non possono rifiutarsi di acconsentire.

²⁸⁹ “... a motivo del loro eminente significato ecclesiale l'ingresso nelle chiese cattedrali non potrà in alcun caso essere assoggettato al pagamento del ticket”.

²⁹⁰ Can. 937, c.j.c. 1983.

CAPITOLO QUARTO. Il vincolo di destinazione al culto pubblico.

1. L'art. 831, comma 2° del codice civile: interpretazioni. 2. La *deputatio ad cultum publicum* operata dall'autorità ecclesiastica: i rapporti tra l'ordinamento canonico e l'ordinamento statale. 3. La proprietà degli edifici di culto. 4. La natura giuridica del vincolo di destinazione ad uso pubblico di culto. 5. Gli edifici di culto dismessi. - 5.1. Gli orientamenti della Cei su "I beni culturali della Chiesa in Italia" (1992). - 5.2. La situazione italiana. I beni del demanio e del F.E.C.. - 5.3. Le chiese come beni culturali. L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Cei. - 5.4. Profili fiscali e finanziari per gli edifici dismessi. - 5.5. L'*Istruzione in materia amministrativa* della Cei del 2005.

1. L'art. 831, comma 2° del codice civile: interpretazioni.

L'apertura di templi e oratori è stata riconosciuta, dalla Corte costituzionale, come una "*condizione essenziale*" del pubblico esercizio del culto, protetto dalla Costituzione²⁹¹: e ancora, "*strumentale all'effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, utile al soddisfacimento dei bisogni religiosi di tutti gli appartenenti alle fedi o confessioni, perché tutte le confessioni sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti*"²⁹².

Nonostante gli auspici della Consulta, la tutela offerta dallo Stato, mediante le norme del diritto civile, riguarda i soli "*edifici aperti al culto pubblico cattolico*"²⁹³.

Il codice del 1865 non prevedeva una normativa speciale per le cose sacre in generale, né per gli edifici di culto in particolare, e riferiva ad essi la disciplina "Dei

²⁹¹ Corte cost., sent. del 18 novembre 1958, n. 59, Giurispr. cost., 1958, 885 e ss..

²⁹² Corte cost., sent. del 19 aprile 1993, n. 195, Giurispr. cost., 1993, 2151 e ss..

²⁹³ Art. 831 c.c.. Tale norma può essere facilmente tacciata di incostituzionalità, P. Floris, *Apertura e destinazione al culto*, in AA.VV. (a cura di D. Persano), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, 70. Le confessioni acattoliche non dimostrano ad oggi, grande interesse per l'estensione della tutela di cui all'art. 831 c.c. nei loro confronti, forse perché sono rari i casi di proprietà privata dei luoghi di culto acattolici, G. Peyrot, *Edifici di culto acattolico*, op. cit., 290, e F. Zanchini di Castiglionchio, *Edifici di culto*, op. cit., 7. Solo la confessione ebraica ha previsto una tutela analoga a quella offerta dal c.c. per "gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico" (art. 15, 1), ed una richiesta è stata fatta nelle bozze di intesa elaborate negli anni '90 da tre comunità musulmane (art. 14 Bozza UCOI, art. 13 Bozza AMI, art. 11 Bozza COREIS).

beni, della proprietà e delle sue modificazioni” di cui al Libro II (art. 406 e ss.)²⁹⁴; e disponeva che la proprietà dei beni potesse spettare allo Stato o agli enti pubblici territoriali, agli istituti e corpi morali (civili o ecclesiastici) ed ai privati (art. 425 e ss.).

Durante l’elaborazione del nuovo testo del codice civile²⁹⁵, in considerazione dei rapporti tra Stato e Chiesa successiva alla firma del Trattato Lateranense del 1929 – che agli artt. 9 e 10, esentava gli “*edifici aperti al culto*” da requisizioni e occupazioni²⁹⁶ - si decise di tutelare in maniera più incisiva la destinazione degli “*edifici aperti al culto pubblico cattolico*”²⁹⁷.

Ed in effetti, l’art. 831, primo comma - incluso nel Libro III (Della proprietà), Titolo I (Dei beni), Capo II (Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici) del codice civile - sottopone i beni degli enti ecclesiastici al sistema del diritto comune, prevedendo eventualmente la prevalenza delle leggi speciali sui medesimi. Il secondo comma, statuisce la soggezione degli “*edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico*” al vincolo di destinazione loro impresso e regolato dalle leggi che li riguardano²⁹⁸.

Mentre il primo capoverso appresta la tutela con riferimento ai soggetti del diritto – gli enti ecclesiastici – il secondo, “sposta la visuale”, prendendo in considerazione

²⁹⁴ Si veda, a proposito del “silenzio” del codice precedente: G. Forchielli, *Il diritto patrimoniale della Chiesa*, Cedam, Padova, 1935, 171 e ss..

²⁹⁵ Per un *excursus* sulla genesi del Libro III del c.c., R. Bovini, *Premessa storica – Dalla prima guerra mondiale al codice civile del 1942*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato*, v. I, Torino, 1982.

²⁹⁶ L’occupazione per “gravi necessità” era possibile previo accordo con l’ordinario, a meno di opposte ragioni di assoluta urgenza (e in questo caso, l’autorità civile avrebbe dovuto immediatamente informare l’ordinario stesso); inoltre, la forza pubblica non poteva entrarvi senza darne previo avviso all’autorità ecclesiastica, se non in caso di urgente necessità.

²⁹⁷ Il progetto del Libro II del c.c. (Cose e diritti reali), stabiliva: “*sono reputate cose di proprietà pubblica gli edifici destinati esclusivamente all’esercizio pubblico del culto*” (art. 16); “*per il mutamento di destinazione e per la conseguente alienabilità delle cose indicate dall’articolo precedente si osservano le norme delle leggi che li riguardano*” (art. 17). *Commissione reale per la riforma dei codici – Sottocommissione per il codice civile – Codice civile – Libro II – Cose e diritti reali – Progetto e relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1937.

²⁹⁸ Nel testo approvato non si è proceduto alla equiparazione degli edifici aperti al culto pubblico alla proprietà pubblica, per la esplicita contemporanea rinuncia alla distinzione fra “cose pubbliche e private”. L’Accordo di Villa Madama del 1984, all’art. 5 sostanzialmente ripete la tutela del precedente Concordato, ed aggiunge che l’autorità civile terrà conto delle esigenze religiose della popolazione, fatte presenti dalle competenti autorità ecclesiastiche, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali.

l'eventualità che gli edifici per il culto appartengano a privati proprietari. Per questa ipotesi, il precetto è formulato in termini meramente negativi: esso non offre una disciplina positiva dell'uso di tali locali, ma vieta le attività che possano sottrarre il bene dalla sua destinazione sociale.

Il bene giuridico protetto riguarda gli “*edifici*” “*destinati*”²⁹⁹.

La destinazione al culto consiste nella “*consacrazione*” o nella “*benedizione*” effettuate dall'autorità ecclesiastica: esse, pur non citate espressamente dalla norma civile, sono sottintese dall'aggettivo “*cattolico*” – con riferimento al culto – che, inequivocabilmente, rimanda all'ordinamento della Chiesa³⁰⁰. Ne consegue che la disciplina sulla esistenza e sulla cessazione del vincolo di sacralità viene mutuata da tale sistema normativo, anche se la tutela in sede civile è autonomamente gestita dallo Stato.

L'art. 831 considera l'avvenuta destinazione canonica come un “*presupposto*” per l'applicazione di norme interne³⁰¹.

Con la *dicatio* la Chiesa rende sacro l'edificio³⁰², mentre lo Stato si impegna a mantenerlo tale in caso di sua commercializzazione³⁰³: ciò senza offrire limiti di contenuto al vincolo³⁰⁴, né alla sua costituzione³⁰⁵, bensì rinviando, a proposito della sua estinzione, “*alle leggi che la disciplinano*”³⁰⁶.

²⁹⁹ L'aggettivo è di primaria importanza, in quanto da esso dipendono la disciplina, la tutela, l'uso dei locali stessi.

³⁰⁰ Trattasi di “rinvio di produzione giuridica”. G. Leziroli, *Gli edifici di culto fra storia, politica e diritto*, Ferrara, 1984, 93, che l'aggettivo “cattolico” implichi il necessario riferimento al diritto canonico tramite rinvio di produzione giuridica.

³⁰¹ G. Giacomazzo, *Sul pubblico uso*, *op. cit.*, 229, il quale afferma che sul pubblico uso di edifici di culto di proprietà privata “trattasi di presupposizione...”.

³⁰² In tal modo esercitando un potere di qualificazione pubblicistica che consiste nel perseguimento di uno scopo pubblico.

³⁰³ G. Leziroli, *Edifici di culto cattolico*, *Il dir. eccl.*, I, 1994, 869 e ss..

³⁰⁴ O. Giacchi, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, *op. cit.*, 19.; M. Petroncelli, Proprietà pubblica ed edifici di culto nel progetto di riforma del codice civile, *Riv. Dir. Pubbl.*, 1938, XVI, 276; P. Fedele, *In tema di dicatio ad cultum publicum*, *Giur. it.*, 1948, I, 2, 171.

³⁰⁵ Vi sarebbe una “limitazione legale del diritto di proprietà nell'interesse pubblico”. O. Giacchi, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, *Foro Lombardia*, 1939, I, 20: vi sarebbe una “limitazione legale del diritto di proprietà nell'interesse pubblico”.

³⁰⁶ L'art. 2 del Concordato del 1984 infatti afferma che: “La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa di evangelizzazione e santificazione. In particolare, è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di *pubblico esercizio del culto*, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia

La “destinazione” al culto comporta, in ogni situazione proprietaria della chiesa, un potere immediato dell’ autorità ecclesiastica, che si esprime in materia positiva, per mezzo dei sacerdoti preposti all’ officatura del tempio: attraverso la celebrazione degli uffici divini, l’ amministrazione dei sacramenti, la venerazione di immagini sacre, le celebrazioni della festività di un santo, il suono dell’ organo, i soccorsi spirituali agli ammalati, le celebrazioni dei funerali, dei matrimoni. Essa è chiamata a garantire il “*pubblico esercizio del culto cattolico*”, al fedele, singolarmente e collettivamente considerato³⁰⁷.

La dedicazione o la benedizione sono dunque presupposti irrinunciabili.

Tuttavia, secondo la prevalente dottrina, l’ immobile deve essere altresì “*stabilmente*” ed “*effettivamente*” adibito al culto, per permettere che i *cives-fidelis* – una generalità indistinta di essi - possano realmente usufruirne³⁰⁸, per il loro diritto di godimento degli edifici per scopi di culto³⁰⁹.

ecclesiastica”. Si consiglia, G. Palma, *I beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici ed agli enti ecclesiastici*, AA.VV., *Trattato di diritto privato (diretto da P. Rescigno)*, Torino, 1981, v. VII, 101. La dottrina si è a lungo interrogata circa la ricezione o meno, da parte del codice civile, delle norme del cjc del 1917 relative alle chiese. Tale vincolo era in realtà molto lontano dai limiti imposti dal codice di diritto canonico, quindi si giunse alla conclusione che si era inteso rimandare alle norme del concordato Lateranense del 1929, artt. 9 e 10, laddove si richiedeva l’ intervento dell’ autorità ecclesiastica perché fosse consentito l’ accesso della forza pubblica per requisizione, occupazioni, demolizioni, ecc.. M. Petroncelli, *Edifici di culto cattolico*, *op. cit.*, 5 e ss.; G. Schiano, *La condizione giuridica degli edifici di proprietà privata destinati al culto pubblico: la portata dell’ art. 831, comma 2, c.c.*, *Diritto e Religioni*, dicembre 2008, 413.

³⁰⁷ Anche attraverso il divieto di cerimonia religiosa nell’ edificio, così come di trasferire in altro luogo il tempio, per ribellarsi al dominus che eventualmente turbasse la destinazione al culto pubblico.

³⁰⁸ Cass., sez. I civ., sent. Del 12 febbraio 1953, n. 359, *Foro it.*, 1954, I, 352-356, con nota di P. Gismondi, *Le immagini sacre e la loro destinazione al culto pubblico*. A tal fine, l’ autorità ecclesiastica deve garantire una continuità nell’ officatura, ossia la venerazione di un santo o la celebrazione liturgica: non può trattarsi di un garanzia offerta solo sporadicamente. Si riconosce all’ autorità ecclesiastica un diritto reale di godimento sul bene, con conseguente possesso comune dell’ edificio. Cass., Sez. I civ., sent. Del 7 ottobre 1955, n. 2888, *Mass. Foro it.*, 1955, 623: nella fattispecie di cui all’ art. 831, comma 2° del c.c., le chiavi di una chiesa possono essere due, una del proprietario, l’ altra dell’ autorità ecclesiastica. Mediante una interpretazione letterale della norma, in riferimento alla destinazione, si riconosce una potestà di imperio in capo all’ autorità ecclesiastica: essa gestendo quei beni, m assicurerebbe la soddisfazione dei bisogni religiosi della popolazione di fede cattolica: L. Scavo Lombardo, *Aspetti*, *op. cit.*; G. R. Giacomazzo, *Sul pubblico uso di edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, *Dir. eccl.*, 1957, II, 230 e ss.; D. Barillaro, *Nozione*, *op. cit.*, 183.

³⁰⁹ Diritto rientrante nella categoria degli “interessi diffusi”. A. Vitale, *L’ art. 831*, *op. cit.*, 607. M. Petroncelli, *op. cit.*, 6 e ss. sosteneva che la norma codicistica parlasse di edifici destinati al culto pubblico « quasi si volesse stabilire che se l’ intervento dell’ autorità ecclesiastica è necessario, non è è

La tutela prevista dall'art. 831 copre infatti la c.d. “*destinazione attuale*”, riscontrabile in “*un reale minimo afflusso di fedeli al culto*”³¹⁰, nella stabilità dell'ufficiatura, nell'accessibilità e apertura al pubblico³¹¹.

Si crede di dare ragione a chi afferma che i due presupposti – destinazione canonica ed attuale - siano entrambi elementi necessari della fattispecie giuridica. Laddove non si avesse la possibilità di uso di fatto dell'immobile per esercitarvi i riti e

peraltro sufficiente ad estendere ad un edificio la tutela accordata dal codice civile fino a quando... non vi sia un effettivo uso da parte del pubblico ». V. Del Giudice, *Manuale, op. cit.*, 393, sosteneva che per determinare se un edificio potesse essere o meno soggetto alla disposizione di cui all'art. 831 c.c. occorre stabilire se era « effettivamente assoggettato a tale pubblico esercizio del culto » in quanto la tutela accordata civilisticamente secondo D. Barillaro, *Edifici di culto e art. 700 c.p.c., op. cit.*, 183 : « non deriva solo da una loro utilità strumentale per il conseguimento delle finalità per cui sono costruiti, bensì anche dal fatto di servire quale mezzo per il soddisfacimento di un interesse religioso diffuso nella generalità indistinta di fedeli ». Inoltre, A. Giuffrè, *Profili giuridici, op. cit.*, 46 ribadiva che la *dicatio* era « il presupposto perchè l'ordinamento civile possa ritenere un determinato immobile edificio di culto,... in quanto ciò che rileva per lo Stato è esclusivamente la situazione di fatto del bene che viene a porsi in nesso di necessaria strumentalità nei confronti della qualificazione civilistica del bene medesimo ». *Contra*, M. Petroncelli, *op. cit.* 6 ess., L. Scavo Lombardo, *Aspetti, op. cit.*, 272 e ss., secondo i quali l'uso pubblico doveva qualificarsi come uso per il raggiungimento di fini che non potevano perseguirsi se non attraverso gli ecclesiastici preposti allo svolgimento delle funzioni nelle chiese, con la conseguenza che l'autorità ecclesiastica ha un potere strumentale all'attuabilità pratica dell'esercizio pubblico del culto cattolico.

³¹⁰ Ciò che ha importanza non è se i fedeli appartengano o meno ad una confessione religiosa riconosciuta, ma piuttosto che gli stessi siano adeguatamente rappresentati, in modo da poter interagire con le istituzioni per poter concretamente esercitare il culto. C. Cardia, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, Bologna, 2003, 185.

³¹¹ Ora condizionate dalla prassi del ticket d'ingresso C. Cardia, *Lo spirito della nuova intesa sui beni culturali*, in M. Madonna (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007, 29 e ss.. C. Azzimonti, *L'ingresso in chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221)*, quad. dir. ecclesiale, 2005, 194 e ss.. Vi è chi ha ritenuto insufficiente la formale *dicatio* operata dall'autorità ecclesiastica, in favore della frequentazione, anche solo in fatto, della chiesa da parte della generalità dei fedeli: “ciò costituirebbe la prova dell'assoggettamento dell'edificio al servizio dell'universalità degli stessi. V. Del Giudice, *Manuale, op. cit.*, 393; A.C. Jemolo, *Lezioni, op. cit.*, 273; D. Barillaro, *Nozione, op. cit.*, 183; A. Vitale, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1981, 228. Non sarebbe decisiva l'affluenza del pubblico, poiché si danno chiese officiate anche sporadicamente – ma pur sempre riconoscibile - bensì la effettiva ed attuale destinazione al culto pubblico tale da soddisfare le esigenze religiose di tutti i fedeli. In tal senso occorre una concreta fruizione del tempio da parte della popolazione, senza limitazione di categoria o di gruppo sociale. Il culto deve essere potenzialmente seguito da chiunque senza che si debba “giustificare un titolo di ammissione”. A.C. Jemolo, *Lezioni, op. cit.*, 210.

le cerimonie canoniche, accompagnato dall'atto di *dicatio*, non si potrebbe parlare di "effettivo assoggettamento - dell'edificio - al pubblico culto"³¹².

La possibilità concreta dell'uso ai fini di culto è data altresì dalla volontà del proprietario dell'edificio – qualora costui fosse persona diversa dall'ente ecclesiastico - che esprime il proprio consenso alla "funzionalizzazione" di esso³¹³.

2. La *deputatio ad cultum publicum* operata dall'autorità ecclesiastica: i rapporti tra l'ordinamento canonico e l'ordinamento statale. La nascita e la cessazione del vincolo.

Il vincolo di destinazione sorge dall'atto dell'autorità ecclesiastica che imprime la consacrazione o la benedizione³¹⁴. Attraverso la *dicatio*, la Chiesa cattolica vincola

³¹² P. Gismondi, *Manuale*, op. cit., 393. Inoltre, P. Gismondi, *Le immagini sacre e la loro destinazione al culto pubblico*, Foro it., 1954, I, 352: "la *deputatio ad cultum* di una cosa di proprietà privata si concreta in un negozio giuridico complesso: la volontà del *dicans* di destinare quella cosa al culto e l'approvazione dell'autorità ecclesiastica": L'ordinamento giuridico statale assume come necessaria la destinazione sacrale operata dall'autorità ecclesiastica, tale che nell'edificio possano concretamente accedere tutti i fedeli: l'atto volitivo del proprietario circa l'uso di culto, è un presupposto anteriore, interdipendente, non tipizzato, ma necessario alla produzione del risultato voluto dalla legge, che è quello che, nel locale considerato, vi sia l'effettivo svolgimento della libertà religiosa, e che possano accedervi tutti i fedeli.

³¹³ Diversamente, ne risulterebbe leso il diritto soggettivo di proprietà, tutelato dal diritto civile, D. Barillaro, *Nozione giuridica*, op. cit.; O. Giacchi, *La condizione giuridica degli edifici di culto nel diritto italiano*, Foro Lombardia, 1939, I, 20: "...si è qui in uno di quei casi nei quali il riconoscimento delle norme canoniche trova ostacolo nella lesione che deriverebbe dalla loro efficacia nell'ordinamento statale a diritti soggettivi sorti in tale ordinamento e da esso tutelati". Anche se la destinazione all'esercizio pubblico del culto effettuata da costui contro le prescrizioni del diritto canonico, o senza la formale *dicatio* sarebbe completamente priva di effetti giuridici, G. Schiano, op. cit., 416.

³¹⁴ M. Petroncelli, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1946 195 e ss.: "La volontà privata non avrebbe nessuna efficacia di operare la *deputatio ad cultum* dell'edificio. Questa, nel diritto canonico, è conseguenza di una dichiarazione di volontà di un organo della Chiesa che può costruirsi come atto costitutivo della destinazione stessa. E tale dichiarazione opera anche nel diritto statale. (...) La destinazione è anzi condizione necessaria perché se ne possa fare un uso di edificio del culto cattolico. (...) La nascita del vincolo è indipendente dalla volontà del proprietario dell'edificio. (...) Ove l'autorità ecclesiastica abbia provveduto alla destinazione ad uso di culto pubblico cattolico senza accertarsi del consenso del proprietario, il funzionamento delle disposizioni del nuovo codice e del Concordato Lateranense difficilmente potrebbero far ritenere non valida statualmente la destinazione operata

immediatamente l'immobile alla sua funzione, cioè alla conservazione della possibilità di esercizio del culto³¹⁵.

Ciò tuttavia non è sintomo di un rinvio materiale al diritto della Chiesa. Per il diritto italiano, il processo attraverso cui si arriva alla *consacrazione* e alla *benedizione* ed i relativi effetti prodotti nell'ordinamento canonico, sono irrilevanti. Ciò che si rende necessario, è la presenza dell'atto solenne del Vescovo - un *presupposto* di fatto necessario alla regolamentazione statale³¹⁶ - la presenza della relativa documentazione di cui al canone 1208 del c.j.c.³¹⁷, nonché, secondo la giurisprudenza di legittimità, del

dall'autorità ecclesiastica". Si veda anche: M. Petroncelli, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1959. 25 e ss.; D. Venditti, *Dibattito sull'art. 831 del c.c.*, Palestra del clero, 1957, 901 e ss..

³¹⁵ Cass. civ., sent. del 5 luglio 1963, n. 1804, Giust. Civ., 1963, I, 2374.

³¹⁶ R. Baccari, *La situazione giuridica delle chiese nel diritto italiano*, Il dir. eccl., Milano, 1955, II, 36 e ss.. Inoltre, D. Barillaro, *Nozione giuridica, op. cit.*, 64: "Nell'ipotesi in cui si versa, il riferimento al diritto della Chiesa, necessario per determinare il concetto di edificio di culto, non va più in là di quel che occorre per asserire la sacertà di un certo locale, restando del tutto indifferente, per il sistema giuridico statale, il processo attraverso cui quell'edificio viene destinato al culto, e non attribuendo rilevanza agli effetti che la *dicatio ad cultum* determina nell'ambito dell'ordinamento canonico". Vedi anche nota 301.

³¹⁷ Cons. Stato, sez. IV, sent. Del 10 maggio 2005, n. 2334, Quad. di dir. e pol. eccl., 2006, 720, e in Dir. Eccl, 2005, II, 131. La destinazione di un immobile all'esercizio pubblico del culto cattolico, che assume rilevanza anche per l'ordinamento giuridico statale ai sensi dell'art. 831 c.c., richiede un atto costitutivo della destinazione stessa emesso dalla competente autorità ecclesiastica: T.a.r. Campania, sez. Salerno, Sez. I, sent. del 10 marzo 2004, n. 133, Dir. Eccl, 2004, II, 317. Anche ai sensi degli artt. 831 c.c. e 1205 e 1207 c.j.c., gli edifici vengono destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico ed assumono effettiva destinazione e relativo speciale regime giuridico, con la semplice *deputatio ad cultum publicum* tramite provvedimento dell'autorità ecclesiastica; l'intervento dei carabinieri in una chiesa, nel corso di un rito esorcistico è giustificato se effettuato in condizioni di urgente necessità. L'art. 5, comma 1, dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato Lateranense dell'11 febbraio 1929, firmato il 18 febbraio 1984 e ratificato con la L. 25 marzo 1985 n. 121, stabilisce che "gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica". Pertanto, posto che la qualificazione dei beni finalizzati nel senso voluto dalla norma assume rilevanza nell'ordinamento statale poichè introduce una disciplina derogatoria speciale, essendo la *deputatio ad cultum* un atto proprio dell'Autorità ecclesiastica, la verifica della sussistenza di tale presupposto deve essere condotta alla luce del Codice di Diritto Canonico. In particolare, il canone 1208 stabilisce, al riguardo, che "della compiuta dedicazione o benedizione della Chiesa si rediga un documento e se ne conservi una copia nella Curia diocesana ed un'altra nell'archivio della Chiesa". Ed il canone 1215 precisa ancora che "non si costruisca alcuna Chiesa senza il consenso scritto del Vescovo Diocesano". In mancanza di tale documento che non ammette equipollenti, da redigere contestualmente alla *dicatio* o *benedictio* e conservare nei modi indicati, come previsto e richiesto dal canone n. 1208, non può dunque ritenersi integrato il presupposto richiesto per l'applicazione della particolare disciplina in esame. Trib. Isernia, sent. Del 23 febbraio 2000, Riv. Giur. Molise e del Sennio, 2001, 2, 37.

consenso, espresso o tacito dell'eventuale privato proprietario alla destinazione a scopo religioso del suo edificio³¹⁸.

In altre parole, il rinvio è necessario per sapere quando un bene è *res sacra*³¹⁹, al fine di applicare ad esso la disciplina di cui all'art. 831 del cod. civ.³²⁰.

Si è in precedenza detto che l'autorità ecclesiastica, in questo ambito, esercita una "*pubblica funzione*": essa, rendendo sacro l'edificio, si assume le responsabilità riguardanti l'esercizio del culto al suo interno. Tra queste, anche l'eventuale azione diretta alla rimozione delle cause che impediscono o rendono disagevole l'*esercizio pubblico del culto cattolico*'³²¹.

Le chiese destinate all'esercizio del culto cattolico, anche per effetto di consacrazione mediante "*benedizione*" compiuta in osservanza delle leggi della sacra liturgia, non possono nemmeno essere concesse per altri usi dall'autorità comunale senza uno specifico accordo con l'autorità ecclesiastica competente, a nulla rilevando il maggiore o minore uso da parte di quest'ultima del luogo sacro³²².

³¹⁸ Cass.civ., sent. del 6 marzo 1981, n. 1474, Giur. it., 1982, I, 1, 73.

³¹⁹ M. Petroncelli, *La "deputatio ad cultum publicum"*, Milano, 1937.

³²⁰ Si rinvierà al diritto canonico anche per accertare la persistenza del possesso entro l'anno antecedente la proposizione della domanda di spoglio proposta dall'autorità ecclesiastica per la tutela del possesso della servitù pubblica di culto. Cass. civ., sentenza n. 3227 del 27 novembre 1973 in Giust. Civ., 1974, I, 602. Il vincolo così imposto consente l'esercizio in pubblico ed in forma associata del culto per concorrere al progresso spirituale della società (art. 4 della Cost.). Suscita dubbi la mancanza di un'apposita norma sulla *trascrizione del vincolo* (analoga all'art. 2645-ter c.c. introdotto dall'art. 39 novies d.l. n. 273 del 2005 convertito dall'art. 1 L. n. 51 del 2006) ai fini della conoscibilità ai terzi della destinazione nonché della sua opponibilità. Gli edifici di culto rientrano nella categoria dei beni di cui all'art. 810 del cod. civ., anche se per essi vi è la regolamentazione canonica degli atti di creazione del vincolo. N. Marchei, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in AA.VV. *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, 2007, Torino, 197 e ss..

³²¹ La legittimazione attiva spetta sempre all'ecclesiastico preposto all'ufficiatura della chiesa, indipendentemente dalla titolarità del diritto di proprietà. Nella fattispecie, era stata ritenuta inerente alla tutela dell'interesse religioso, cioè alla tutela del carattere sacro dei luoghi, l'azione di riduzione in pristino proposta contro il terzo che, per effetto di una nuova costruzione, rendeva disagevole l'accesso dei fedeli alla Chiesa, impediva l'uso dell'organo in essa installato, rendeva possibili molestie ispezioni nell'interno della medesima ed assoggettava l'edificio allo stiliicidio dell'acqua piovana. Cass. civ., Sez. U., sentenza del 5 dicembre 1973, N. 3316, Giust. Civ., 1974, I, 602, con commento di A. Vitale, *L'art. 831, comma 2° del c.c.*

³²² Trib. civ. Lecce 5 gennaio 1999, www.olir.it: La dichiarazione di assenso con la quale il parroco autorizzava ad installare una stazione radio base per la telefonia mobile sul campanile di una chiesa non è stata ritenuta dal Comune titolo legittimante la utilizzazione del luogo sacro. L'art. 18 della L. n. 222 del 1985 richiama espressamente, ai fini della validità ed efficacia dell'atto di disponibilità del bene

Anche la nascita e la cessazione della destinazione al culto dipendono dall'autorità ecclesiastica³²³. Infatti, lo Stato italiano ha riconosciuto la indipendenza e la sovranità della Chiesa cattolica nel suo ordine (art. 7 della Cost. e art 1 Accordo del 1984) nonché il pubblico esercizio del culto (art. 2 Accordo 1984)³²⁴.

Ciò comporta che le norme di diritto civile tutelino l'edificio fintantoché persista la consacrazione al culto, in quanto “la sacralità dell'edificio è ostacolo insormontabile al cessare della protezione accordata attraverso il secondo comma dell'art. 831 del c.c.”³²⁵.

Vi è chi ha sostenuto che gli atti canonici di *dedicazione* o di *benedizione* “comportino di per sé esercizio pubblico del culto”, indipendentemente dall'esercizio in

“Chiesa”, i controlli e le limitazioni ai poteri di rappresentanza previsti dal diritto canonico. Secondo questo ordinamento “altri usi” del luogo sacro possono essere consentiti solo dall'Ordinario diocesano, il quale nella fattispecie, ha negato il proprio consenso all'installazione dell'antenna. La dichiarazione di assenso del parroco relativamente alla disponibilità del campanile destinato ad ospitare la SRB appare titolo insufficiente, in quanto posto in essere da soggetto privo del potere di disporre e comunque assoggettato alla condizione di validità dell'efficacia rappresentata dall'assenso dell'Ordinario, unico legittimato a disporre dell'uso del bene sacro.

³²³ Canone 1222 c.j.c. sulla riduzione ad uso profano di una chiesa da parte del Vescovo diocesano se essa non può più essere adibita al culto divino. Inoltre, Cass. Civ., sent. del 27 novembre 1973, n. 3227, Giust. civ., 1974, I, 602: la Cassazione riafferma il principio della rilevanza civile delle norme canoniche concernenti l'insorgenza, le modalità e la cessazione di tale esercizio. La Corte sottolinea come non sia di sua specifica competenza lo stabilire se il richiamo alle leggi riguardanti gli edifici di culto importi un rinvio formale alle norme del diritto canonico, oppure se la normativa in tema di destinazione (e cessazione) alle pratiche di culto funzioni da semplice presupposto, oppure, ancora, se sia sufficiente la effettiva destinazione al culto da parte dei fedeli, secondo i dettami dell'autorità ecclesiastica, indipendentemente da un atto formale di *consecratio* o (per la cessazione) di *dissacratio* dell'edificio stesso”. Tar Campania, sez. I, sent. del 10 marzo 2004, n. 133, Il dir. eccl., 2004, II, 317 e Cons. Stato, sez. IV, sent. del 10 maggio 2005, n. 2234, Il dir. eccl., 2005, II, 131: il vincolo “si risolve in un diritto di servitù pubblica predisposto a favore della collettività dei fedeli”.

³²⁴ Per aversi tutela da parte dell'ordinamento statale, ex art. 831 c.c., non è sufficiente la dichiarazione del privato proprietario dell'edificio, circa il concreto uso ai fini religiosi, bensì il rispetto delle procedure sulla costituzione e la eliminazione del vincolo così come prescritte dalle norme canoniche. L'art. 831 c.c. va interpretato nel senso che la cessazione (o la nascita) del vincolo della destinazione al culto nell'ordinamento italiano sono diretta conseguenza dell'atto della competente autorità ecclesiastica, compiuto secondo le modalità dell'ordinamento canonico; ne deriva che per la costituzione del vincolo de quo è necessaria la volontà in tal senso resa dal competente organo della chiesa, senza necessità di ulteriori formalità, essendo in tale materia le sue determinazioni discrezionali ed incensurabili: Pretura Dolo, sent. del 20 settembre 1989, Il dir. Eccl., 1990, II, 191, con nota di Dell'Agnese.

³²⁵ L. Leziroli, *Edifici di culto cattolico*, Il dir. Eccl., I, 878.

facto del culto da parte dei fedeli³²⁶. Quindi, in mancanza del decreto *de profanando* si dovrebbero attendere gli eventi previsti dal diritto canonico³²⁷.

Vi sono però casi in cui la destinazione al culto cessa solo in via di fatto: a causa del venir meno del “minimo afflusso di fedeli al culto”³²⁸, o per “situazioni di non uso, uso sporadico, di sotto utilizzazione degli edifici esistenti”³²⁹. Queste sono situazioni che potrebbero interessare gli eventuali proprietari privati degli edifici ai fini di una riespansione del loro diritto, o degli enti pubblici, interessati eventualmente al recupero delle aree per esigenze di pianificazione urbanistica. Tali soggetti potrebbero attivarsi, sia in sede pattizia, che in sede giudiziale, per fare in modo che l’autorità religiosa dichiari il termine del vincolo imposto a suo tempo.

Per concludere, merita un accenno l’ipotesi delicata di controversia che può maturarsi all’interno di una stessa confessione religiosa, tra “destinazione al culto”, e “uso di culto”: tra i fedeli da una parte e l’autorità ecclesiastica dall’altra, tra utenti e gestori del tempio³³⁰.

La loro risoluzione rimane affidata ai principi generali sulla tutela dei diritti dei singoli e dei gruppi in materia religiosa. Non sono adattabili, infatti, le comuni figure civilistiche, per la “distinzione” interna alla comunità religiosa: tra fedeli, governo della confessione, e culto professato.

In sede civile, si potrà ad esempio verificare la legittimità dei provvedimenti sull’impedimento dell’uso pubblico dell’edificio, ma sempre utilizzando le regole statutarie confessionali. Per la Chiesa cattolica, “ai fedeli compete l’azione di verifica della legittimità” degli interventi dell’autorità ecclesiastica, compresi quelli che compromettono la destinazione al culto pubblico dell’edificio o che ne possono

³²⁶ Ciò in armonia con le norme canoniche di cessazione del vincolo (1212 e 1222 c.j.c.), e con l’art. 831 c.c. che non fornendo le norme per la cessazione o la nascita dello stesso, parla di “conformità alle leggi che li riguardano”.

³²⁷ M. Petroncelli, *Edifici di culto cattolico*, Enc. del Diritto, XIV, Milano, 1965, 303.

³²⁸ G. Montini, *La cessazione degli edifici di culto*, quad. dir. ecclesiale, Brescia, 1997, 283 e ss.

³²⁹ C. Cardia, *Ordinamenti religiosi*, *op. cit.*, 185.

³³⁰ Si veda in proposito, L. Zannotti, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso: contributo allo studio della problematica del dissenso religioso*, 1990, Milano, 115 e ss.. Per il caso di gioiosa Jonica, N. Colaiani, *L’art. 23, cpv., del trattato lateranense e le “comunità ecclesiali di base”*, Foro it., 1983, 1610 e ss.

provocare la cessazione³³¹. Azioni analoghe, anche risarcitorie, possono prefigurarsi anche in sede civile, mai prescindendo dalle regole confessionali.

L'autorità ecclesiastica esercita dunque un tipico "*diritto di godimento su cosa altrui*", un potere di ingerenza e di diretta utilizzazione³³².

3. La proprietà degli edifici di culto.

Il primo comma dell'art. 831 c.c. sottopone i beni degli enti ecclesiastici al diritto comune in materia di proprietà, comunione, pertinenze, in quanto non sia diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano³³³.

Si tratta di un orientamento innovativo rispetto al passato quando si sosteneva che le cose consacrate a Dio, fossero fuori commercio, e quindi sacre ed inalienabili.

Il secondo comma, che qui interessa, riguarda invece gli edifici destinati al pubblico culto cattolico che siano di proprietà di privati – persone fisiche o giuridiche – di un ente pubblico – Comune, F.E.C. – o del demanio³³⁴.

³³¹ G. Montini, *op. cit.*, 290 e ss..

³³² Si tratta di una "relazione immediata ed autonoma dell'autorità ecclesiastica con il tempio, atta al conseguimento delle finalità inerenti alla destinazione dell'edificio e quindi tale che non solo permetta e pertanto predisponga le situazioni adatte, ma sia potenzialmente idonea a far concretamente raggiungere il soddisfacimento dell'interesse (anche) sociale alla normale esplicazione del culto pubblico cattolico (...). L'attribuzione all'autorità medesima di una particolare posizione giuridica con carattere specificamente strumentale riguardo all'attuabilità pratica dell'esercizio pubblico del culto cattolico". Si tratta, quindi, di vincolo verso l'autorità ecclesiastica e vincolo verso i fedeli. L. Scavo Lombardo, *Aspetti*, *op. cit.*, 272 e ss.. Si veda inoltre, C. Minelli, *La rilevanza giuridica della deputatio ad cultum, in Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di J. I. Arrieta, Marcianum Press, 2007, 201.

³³³ Qualunque ne sia il proprietario, il regime giuridico applicabile alle chiese è quello delle norme civilistiche, integrato da leggi speciali, anche quando le chiese siano erette in ente morale V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1964, 226; B. Biondi, *I beni*, Torino, 1953, 162.

³³⁴ L'atto di volontà privata è un "*diritto soggettivo patrimoniale*" - di enti ecclesiastici, di enti laicali, di persone fisiche L. Scavo Lombardo, *Aspetti del vincolo civile protettivo della "deputatio ad cultum publicum"*, *Il dir. eccl.*, 1950, 250.

Tali edifici possono essere alienati, sottoposti a sequestro o a pignoramento, senza alcuna incidenza sulla destinazione al culto pubblico effettuata dall'autorità ecclesiastica³³⁵.

Vi è qui la necessità di garantire la particolare destinazione e la funzione dei beni, per il loro carattere “*obiettivo*”, astraendo dal soggetto titolare. I limiti imposti al “*godimento*” e alla “*disposizione*”, sono necessari per adeguarli alla loro fondamentale destinazione sociale.

Per l'art. 42 della Costituzione, infatti, la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, in vista della sua funzione sociale e della sua utilizzabilità generale³³⁶.

Affinchè un edificio possa essere dedicato al culto, è necessario il consenso, pieno, del proprietario, privato o pubblico che sia³³⁷. La *deputatio* può essere interpretata come una “*fattispecie complessa*” in cui al provvedimento ecclesiastico si accompagna il consenso espresso o tacito, deducibile anche mediante presunzione o comportamenti concludenti, del titolare³³⁸.

³³⁵ Di guisa che quando l'edificio appartenga ad un privato, persona fisica o ente civile, la nascita e la vita del vincolo di destinazione lo coinvolgono totalmente. Si veda anche, F. Vassalli, *Per una definizione legislativa del diritto di proprietà*, Studi giuridici, Milano, 1960, 331; S. Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, 309; S. Rodotà, *Il diritto di proprietà tra dommatica e storia*, in S. Rodotà (a cura di), *Il terribile diritto*, Bologna, 1990, 242; M. Petroncelli, *Edifici di culto cattolico*, *op. cit.*, 297 e ss..

³³⁶ Essa può venire espropriata solo per motivi di interesse collettivo, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo. Nel caso in cui il privato proprietario vedesse sottratto o limitato il proprio diritto senza il suo assenso, potrebbe adire il giudice ordinario per ottenerne la reintegrazione in forma specifica. Si veda: A. Albisetti, *Brevi note in tema di “deputatio ad cultum publicum” e art. 42 della Costituzione*, *Il dir. eccl.*, 1975, II, 133 e ss.; G. Motzo, A. Piras, *Espropriazione e “pubblica utilità”*, *Giur. cost.*, 1959, 151 e ss.; M.S. Giannini, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1959, 137 e ss.. Il sacrificio delle ragioni proprietarie è giustificato dalla funzionalizzazione del bene al culto piuttosto che dal fatto storico della *deputatio*, “*ritenendosi addirittura superflua la prova di questa, qualora sia raggiunta la prova della prima*”. *Cass. civ.*, sent. del 21 dicembre 1984, n. 6652, *Il dir. eccl.*, 1985, II, 140. V. Marano, *La proprietà*, in AA.VV. (a cura di D. Persano), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, 41. Così anche, F. Zanchini di Castiglionchio, *op. cit.*.

³³⁷ Un soggetto non può unilateralmente limitare un diritto di proprietà altrui. Deve esservi stato un concorrente atto volitivo del proprietario che abbia inteso partecipare, *iure civili*, alla formazione del vincolo. C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, 399. Così anche, D. Barillaro, *Nozione*, *op. cit.*, 67.

³³⁸ *Cass. civ.*, sent. del 16 marzo 1981, n. 1474, *Giust. civ.*, 1981, I, 1654. Vi è chi ha ricondotto l'atto volitivo del privato nell'ambito dei c.d. negozi di attuazione, rispetto ai quali la volontà non è dichiarata ma espressa mediante attuazione, e non soggetta ai normali rimedi contrattuali. D. Barillaro, *Nozione*, *op.*

Per forza della *dicatio*, il diritto del proprietario subisce una compressione nel suo godimento: la proprietà ha tuttavia carattere *elastico* e torna a riespandersi quando non si ponga in contrasto con tali esigenze.

Ben potrebbe infatti il titolare far eseguire nel suo edificio, concerti, conferenze, rappresentazioni teatrali, e anche ricavarne un'utilità economica - mediante l'imposizione di un biglietto di ingresso nel locale, a suo esclusivo vantaggio - a condizione che faccia rispettare dai visitatori le norme di costume e di disciplina imposti dalla peculiare destinazione al culto, e sempre negli intervalli in cui la chiesa non sia officiata³³⁹.

Inoltre il bene può essere oggetto di esecuzione immobiliare e alienato, pignorato, sequestrato, dato in locazione, acquisito per usucapione, ma mai può essere sottratto alla sua funzione, fino a che essa non sia cessata “*in conformità delle leggi che riguardano gli edifici stessi*”³⁴⁰.

Per tutti questi motivi, è necessario che le parti stipulino una “*convenzione*” per la concessione in uso che ne determini attentamente le condizioni di utilizzo³⁴¹. Infatti, il rapporto tra titolare del bene ed autorità ecclesiastica viene interpretato come una “*comunione nella facoltà di godimento del bene*”³⁴².

cit., 83. Sui negozi di attuazione, F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1997, 136 e ss.. Criticamente, è stato esposto che “affermando la libera deducibilità del consenso da presunzioni e comportamenti, appare non solo non risolutiva ma poco conforme ai principi di sicurezza dei traffici”. Inoltre, l'art. 831 tutela l'esercizio pubblico del culto, concentrando la medesima sul presupposto della *deputatio*, anche a prescindere dalla validità del consenso necessario alla sua costituzione, V. Marano, *op. cit.*, 43-44.

³³⁹ Ma ancora si discute sulla legittimità del ticket d'ingresso introdotto in edifici di particolare valore storico e artistico.

³⁴⁰ A.C. Jemolo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1961, 308; M. Petroncelli, *La deputatio ad cultum publicum. Contributo alla dottrina canonica degli edifici pubblici di culto*, Milano, 1937, 145-169; L. Scavo Lombardo, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, *Dir. eccl.*, 1950, 250-292.

³⁴¹ C.E.I., *Istruzione in materia amministrativa*, 1° aprile 1992, n. 92.

³⁴² Cass. civ., sent. del 7 ottobre 1955, n. 2888, *Dir. e giurispr.*, 1956, 821, e F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico, op. cit.*, 352. *Contra*, C. Cardia, *Manuale, op. cit.*, 399, secondo il quale la comunione evoca l'idea di parità nel godimento del bene, mentre in questa situazione, il proprietario dell'edificio ne gode solo in via residuale e subordinata all'esercizio del culto e all'autorità ecclesiastica. Inoltre per V. Tozzi, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano, op. cit.*, nel caso di controversia, il giudice civile, competente a giudicare queste liti, non potrebbe ordinare all'autorità ecclesiastica una organizzazione delle funzioni, più rispondente alle esigenze proprietarie. Sulla materia è intervenuta l'Istruzione della Cei

Riguardo ai modi di acquisto della proprietà, sembra non sorgano dubbi circa gli acquisti a titolo originario – tramite accessione od usucapione – che non avrebbero alcuna incidenza sulla destinazione d'uso del bene.

Rispetto agli acquisti a titolo derivativo, si pone il problema della opponibilità ai terzi acquirenti del vincolo, e quindi la questione della sua trascrivibilità, data l'elencazione tassativa degli atti soggetti a tale obbligo. Ma se si negasse la trascrivibilità, e se l'accordo intercorso tra privato proprietario e autorità ecclesiastica avesse efficacia solo *inter partes* si avrebbe un vuoto di tutela, contrario alle prescrizioni dell'art. 831 del c.c..

Se si considerasse l'accordo come un "*diritto d'uso*", esso sarebbe soggetto al vincolo della forma scritta a pena di nullità, e quindi trascrivibile. Tuttavia, l'uso, è necessariamente temporaneo (art. 979, secondo comma, c.c.), mentre nel nostro caso, si tratta di un vincolo posto col carattere della perpetuità. Se si interpretasse l'accordo come una "*concessione in uso*", il vincolo sarebbe costituito da uno schema atipico, ma non compreso fra quelli per cui il legislatore prevede la forma scritta a pena di nullità (art. 1350 c.c.), e non rientrerebbe tra gli atti trascrivibili. Si potrebbe ovviare al problema, interpretando in maniera estensiva le norme del c.c. e ritenendo questo accordo, trascrivibile ex art. 2645 c.c.³⁴³.

in materia amministrativa, del 2005, secondo cui la chiesa deve essere nell'esclusiva disponibilità dell'ente responsabile dell'ufficiatura e non può essere divisa nel possesso, nei diritti, nelle facoltà ad esso spettanti. Inoltre, non può essere bene strumentale ad esercizi commerciali o a fini di lucro, e con riguardo alle visite, la chiesa deve essere accessibile liberamente e gratuitamente a tutti, nell'orario stabilito dal rettore. La concessione in uso da parte del proprietario all'autorità ecclesiastica, può essere determinata mediante una convenzione. In particolare, si precisa che l'esecuzione di musica in chiesa al di fuori della attività liturgica, è consentita se: l'organizzazione sia curata da un ente ecclesiastico, si tratti prevalentemente di musica sacra, l'ingresso è libero e gratuito. In mancanza di queste tre concomitanti condizioni, il concerto è subordinato alla licenza scritta dell'ordinario diocesano, ex can. 1210, ed è assoggettabile alla normativa sugli spettacoli. Cei, *Istruzione in materia amministrativa*, 2005, Notiziario della Cei, 2005, 8/9, 325-427

³⁴³ Per una disamina critica di queste ipotesi, V. Marano, *op. cit.*, 46 e ss.; F. Santoro-Passarelli, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1964, per il quale la volontà del privato, seppur effettiva, non deve essere contenuta in una dichiarazione formale, e non va trascritta nei registri immobiliari; G. Branca, *Istituzioni di diritto privato*, Zuffi, Bologna, 1958; M. Trimarchi, *Atto giuridico e negozio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1940; Santi Romano, "*Autonomia*", Frammenti di un dizionario giuridico, Milano, 1983; E. Betti, "*Atti giuridici*", Nuovissimo Digesto it., vol. I, Torino, parte II, 1958; L. Ferri, *Trascrizione immobiliare*, Commentario del codice civile, (a cura di Scialoja-Branca) libro VI, Bologna-Roma, 1958.

Rimane da risolvere il caso in cui si avesse una *dicatio* senza il consenso del proprietario: la dottrina ha concordato nel ritenere che ove difetti la volontà di costui, manca il presupposto in base al quale si arriva ad essa, e il “titolo idoneo giuridicamente alla rilevanza civile delle norme canoniche che disciplinano il regime degli edifici di culto”³⁴⁴: vi sarebbe una ipotesi di “carezza di potere”, e piena rimarrebbe la giurisdizione statale³⁴⁵.

4. Natura giuridica del vincolo di destinazione ad uso pubblico di culto.

In dottrina e in giurisprudenza, si è affermato che il vincolo di destinazione al culto costituisca una “*servitù di uso pubblico*”³⁴⁶.

Con la sentenza n. 3227 del 27 novembre 1973 la Cassazione ha infatti stabilito che spetta all’autorità ecclesiastica l’azione volta a tutelare il possesso della “*servitù pubblica di culto*” della collettività dei fedeli sulle chiese cattoliche di proprietà privata.

³⁴⁴ G. Saraceni, *Libertà religiosa e rilevanza dell’ordinamento canonico, I, Principi generali*, Il dir. eccl., 1954, 266 e ss..

³⁴⁵ M Petroncelli, *op. cit.*, 306.

³⁴⁶ V. Cerulli Irelli, *Servitù (Dir. Pubbl.)*, Enc. Dir., Milano, XLII, 1990, 332-342; Pugliese, *Questioni sull’acquisto e l’estinzione delle servitù d’uso pubblico*, Foro it., 1949, I, 580 e ss.; Girola, *Le servitù prediali pubbliche*, Padova, Cedam, 1937; D’Amelio, *Servitù pubbliche: amministrative*, Dig. It., XXI, III, sez. I, 1895-1902, 188-249; Foro it., Rep. 1982, voce *Servitù pubbliche*, n. 1. P. Colella, *Sulla deputatio ad cultum publicum sulla dicatio ad patriam di un politico attribuito a Cecco di Pietro*, Nota a Cass., sent. del 16 marzo 1981, n. 1474, secondo cui affinché operi la *deputatio ad cultum* è necessario il consenso espresso o tacito del proprietario, accertabile anche mediante presunzione (Tobler c. Min. beni culturali), Giur. it., 1982, I, 1, 73. B. Biondi, *I beni*, Torino, 1953, 163; R. Resta, *I beni pubblici*, in Comment. Cod. civ. Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1962, 125; L. Scavo Lombardo, *op. cit.*, 267, 271; V. Del Giudice, *Manuale, op. cit.*, 226; G. Pescatore, *Dei beni – La proprietà*, in Comment. Cod. civ., Giappichelli, Torino, 1968, 137. Nella giurisprudenza: Trib. Ravenna, sent. del 14 giugno 1935, in *Dir. Eccl.*, 1935, 333; Cass., sent. del 31 dicembre 1948, n. 1951, Giur. Compl. Cass. Civ., 1949, 1018; Cass., sent. del 16 giugno 1951, n. 1572, Foro it., 1952, I, 605; Cass., sent. Del 20 ottobre 1953, n. 3460, Foro it. Mass., 1953, 665; Trib. Padova, sent. del 12 aprile 1954, Il dir. eccl., 1957, II, 225; Cass., sent. del 7 ottobre 1955 n. 2888, Giust. Civ. Mass., 1955, 1073; App. Napoli, sent. del 14 novembre 1969, Dir. giur., 1971, 90; Cass., sent. del 5 dicembre 1973, n. 3316, Giust. civ., 1974, I, 602; Trib. Napoli, sent. del 13 luglio 1974, Dir. giur., 1975, 46; Pret. Gioiosa Jonica, sent. del 24 agosto 1979, Foro it. 1979, 2758; Cass., sent. del 9 febbraio 1982, n. 785, Foro it., 1982, I, 1038. Riguardo ancora, al vincolo di destinazione quale *servitù di uso pubblico*: Cass. n. 3227 del 1973, *cit.*; in senso contrario Cass., sez. I, sent. dell’8 febbraio 1983, n. 1034, Foro It., 1983, VI, 1610; Tar Campania, sez. I, n. 133 del 2004, *cit.*.

Essa consiste nell'assicurare a tutti l'ufficiatura del culto, senza che alcuno abbia a giustificare un particolare titolo di ammissione, e indipendentemente da chi sia il proprietario dell'edificio³⁴⁷.

Parte della dottrina degli inizi del 900³⁴⁸, sostenendo la tesi della parziale incommerciabilità degli edifici di culto, sosteneva che quando sugli stessi si fosse effettivamente verificato un "uso" da parte del pubblico, il vincolo non potesse più essere soppresso da parte del proprietario.

Tali immobili potevano essere di proprietà privata e quindi liberamente alienabili: ma dal momento della destinazione al culto pubblico, veniva a costituirsi una servitù favore dei cittadini, e l'edificio non poteva più essere sottratto a tale scopo, in corrispondenza della considerazione canonica di chiesa, quale edificio di culto pubblico, in cui si avesse uso di culto da parte di qualsiasi fedele (can. 1160 c.j.c. 1917).

In senso contrario, si è sostenuto che se all'edificio di culto fossero state applicabili le norme civilistiche sulle servitù di uso pubblico, ne sarebbero derivate diverse conseguenze: la loro totale in commerciabilità; il godimento dell'immobile da parte di qualsiasi cittadino, indipendentemente dal credo professato (e allora non si comprende l'atto di destinazione effettuato dall'autorità ecclesiastica); e la disciplina e la tutela del locale di spettanza dell'autorità amministrativa e non dell'autorità ecclesiastica (ma l'autorità statale non ha la facoltà di intervenire sulle questioni di culto)³⁴⁹.

Nel caso in esame, il pubblico è ristretto alla categoria dei fedeli e non dei cittadini in generale, e la destinazione all'uso non dipende da un atto di volontà privata – o almeno non solo - bensì dall'atto formale di destinazione canonica. Ne consegue che il diritto del fedele è tutelato contro il privato proprietario che si opponesse all'uso di

³⁴⁷ Pret. L'Aquila, sent. del 25 maggio 1990, Dir. e giur., 1990, 473, con nota di P. Colella.

³⁴⁸ L. Gianturco, *Diritti reali*, Napoli, 1892, 33 e ss.; N. Coviello, *Manuale di diritto ecclesiastico*, I, Roma, 1922, 219 e ss..

³⁴⁹ M. Petroncelli, *Edifici di culto cattolico*, in Enc. del Diritto, XIV, Milano, 1965, 300.

culto, ma non contro l'autorità ecclesiastica che eventualmente decidesse sulla cessazione del vincolo³⁵⁰.

Potrebbe invece configurarsi un “*diritto di uso pubblico*”.³⁵¹

In tal senso, potrebbe riconoscersi anche il possesso di un edificio di culto da parte di un gruppo di persone non costituente né persona giuridica né associazione non riconosciuta, che può essere tutelato dai singoli partecipanti al gruppo, perché da tutti e da ciascuno esercitato in proprio³⁵².

Spetta all'autorità ecclesiastica, competente secondo il diritto canonico (l'ordinario, o, per ciascuna chiesa, il parroco, il rettore), di determinare *l'uso* della chiesa, l'accesso del pubblico, l'ordine delle cerimonie, il suono delle campane, e ciò senza alcuna possibilità di resistenza altrui³⁵³, e si ammette pure che il rettore possa domandare l'intervento della forza pubblica per allontanare dalla chiesa determinate persone e fare rispettare gli ordini impartiti³⁵⁴.

Il diritto di cui all'art. 831 c.c. potrebbe essere altresì inquadrato nell'ambito dell'art. 42 della Cost.. Questa norma infatti oltre a garantire il contenuto essenziale della proprietà privata, ne garantisce l'esercizio funzionale, cioè quello considerato utile ai fini del benessere collettivo³⁵⁵.

³⁵⁰ M. Petroncelli, *op. cit.*, 304, 305. E' stato infatti sostenuto che la *dicatio* “se costituisce una limitazione legale imposta al diritto di proprietà, ha un fondamento che è dato da un altro interesse pubblico, e cioè dall'osservanza dell'autonomia della Chiesa in una materia strettamente attinente al culto”: Cantucci, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1952, 294.

³⁵¹ Trib. Padova, sent. del 7 novembre 1990, *Il dir. eccl.*, 1992, II, 93: l'art. 831 del c.c. esprime secondo altri un principio di ordine pubblico, opponibile anche al proprietario dell'edificio, la garanzia dell'uso di culto esercitato in concreto dai fedeli, che costituiscono il gruppo di fatto a cui favore la servitù è costituita, nel senso che non può impedirsi l'accesso e la celebrazione del culto nell'edificio.

³⁵² Cass. Civ., sent. del 9 febbraio 1982, n. 785, *Il dir. eccl.*, 1982, II, 206; Pret. Padova, sent. del 25 maggio 1987, *Il dir. eccl.*, 1992, 93. Per alcuni autori, infine vi è una rilevanza pubblicistica di queste chiese: “sono collocate tra i beni di uso pubblico tale che l'uso da parte della popolazione implica una loro sostanziale demanialità: F. Ferrara, *Trattato di diritto civile italiano*, Roma, 1921, I, 755.

³⁵³ V. Del Giudice, *op. cit.*, 390.

³⁵⁴ L. Scavo Lombardo, *p. cit.*, 272.

³⁵⁵ “Il prevalente interesse della collettività alla persistenza della *deputatio ad cultum publicum* negli edifici a ciò destinati, quale principio di individuazione e centro di unificazione rispetto al quale si compongono gli elementi strutturali dell'istituto, da solo razionalizza e giustifica la peculiare tutela possessoria, nonché la concorrente limitazione del diritto di dominio del privato proprietario, prescindendo da ogni equivoco rinvio statutale alle norme canoniche”. A. Albisetti, *Brevi note in tema di*

In conclusione si può affermare che il vincolo è di natura sacrale, qualificabile come diritto di uso pubblico³⁵⁶ esercitabile da chiunque intenda frequentare l'edificio per manifestare il diritto di libertà religiosa: affinché tale diritto possa dirsi esistente occorre la concomitante presenza della consacrazione canonica e della partecipazione effettiva, numerosa e non sporadica, dei fedeli al culto nell'edificio, in modo che esso assolva alla funzione pubblica di garantire l'esercizio di libertà religiosa. Tuttavia, soprattutto per gli edifici di culto di proprietà privata o di enti ecclesiastici, sarebbe più opportuno parlare di "*beni di interesse pubblico*" che godono di una tutela speciale: essi sarebbero infatti *funzionalizzati* a soddisfare il diritto di libertà religiosa dei *cives-fideles*; inoltre hanno una destinazione sacra che li trasforma da semplici immobili ad edifici di culto; vi è la consistente partecipazione dei fedeli.

"*deputatio ad cultum publicum*" e art. 42 della Cost., Il dir. eccl., Milano, 1976, 133 e ss.. Secondo A. Giuffrè, *Profili giuridici*, op. cit., 63: "il vincolo è la puntuale traduzione, in corrispondenza della classe di interessi che strutturalmente è soddisfatta dagli edifici di culto, della funzione sociale che i beni in proprietà di privati devono assolvere: ossia consentire l'esercizio in pubblico ed in forma associata del culto (art. 19 Cost.), per concorrere al progresso spirituale (art. 4 Cost.) della società, mediante la soddisfazione diretta dell'interesse religioso dei *cives-fideles*". G. Casuscelli, *Edifici ed edilizia di culto*, op. cit., 79: "il vincolo di destinazione trova la sua ragion d'essere non solo perché il diritto di proprietà nasce "naturalmente" compresso, ma anche perché gli edifici di culto sono "naturalmente" preordinati a soddisfare di per sé un interesse sociale o giuridico, legato alla materia religiosa...".

³⁵⁶ G. Leziroli, *Edifici di culto cattolico*, Il dir. eccl., I, 873 e ss.: "tuttavia non è possibile far coincidere perfettamente gli istituti del diritto pubblico, e amministrativo, con gli istituti del diritto ecclesiastico, ma non è possibile, parimenti, definire la materia secondo i principi del diritto comune perché rinvie invece nel concetto di specialità una più esatta e certa collocazione" (...). ...il diritto di uso pubblico è l'istituto che più si accosta o che meglio si presta a definire e a giustificare la fattispecie in oggetto". A.M. Sandulli, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1984, 735 e ss.; G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971; V. Cerulli-Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; M. S. Giannini, *I beni pubblici (Lezioni)*, Bulzoni, Roma, 1963; S. Cassese, *I beni pubblici (circolazione e tutela)*, Milano, 1967. G. Leziroli, *Edifici di culto cattolico*, Il dir. eccl., I, 873 e ss.: "tuttavia non è possibile far coincidere perfettamente gli istituti del diritto pubblico, e amministrativo, con gli istituti del diritto ecclesiastico, ma non è possibile, parimenti, definire la materia secondo i principi del diritto comune perché rinvie invece nel concetto di specialità una più esatta e certa collocazione" (...). ...il diritto di uso pubblico è l'istituto che più si accosta o che meglio si presta a definire e a giustificare la fattispecie in oggetto".

5. Gli edifici di culto dismessi.

Con il termine “*edifici dismessi*” si intende generalmente – ma nel linguaggio comune non si ha un significato univoco – la condizione giuridica delle chiese che hanno perduto la originaria destinazione al culto: per effetto di un decreto dell’ autorità ecclesiastica, per semplice chiusura al pubblico, per i quali si procederà alla vendita, alla demolizione, o al mutamento della originaria destinazione³⁵⁷.

Può essere accaduto che una diversa pianificazione urbanistica, causata dal decremento della popolazione, abbia fatto venir meno l’ esigenza della pratica religiosa in un determinato territorio: soprattutto per gli edifici della Chiesa cattolica, si pone il problema della conversione in altre destinazioni d’ uso, che siano compatibili con quella storica, per testimoniare il cammino di fede della comunità religiosa, e per permetterne il godimento da parte degli interessati³⁵⁸.

Nel secondo capitolo, sono state analizzate le condizioni per la riduzione di una chiesa ad uso profano non indecoroso, che avviene tramite decreto del Vescovo, secondo il can. 1222 del c.j.c.³⁵⁹. Queste disposizioni non prendono tuttavia in considerazione le altre perdite d’ uso – in via di fatto - delle chiese.

³⁵⁷ L. Pr., *Costruite e dismettere*, Il Regno, 22/2006, 746; L. Pr., *Le chiese dismesse*, Il Regno, 2/2006, 16 e ss.. P. Cavana, *Gli edifici dismessi*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, 199 e ss..

³⁵⁸ La Risoluzione dell’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa, del 9 maggio 1989, n. 916, <http://assembly.coe.int/Documents/>, in tema di salvaguardia di edifici in disuso, ha invitato gli Stati, le chiese e le comunità locali, a collaborare con le organizzazioni interessate e gli esperti in materia, per la salvaguardia di edifici non più rispondenti al loro originario uso, ai fini di una loro conversione per fini non incompatibili con quelli storici, anche prevedendo finanziamenti e benefici fiscali per il restauro, la conservazione, e la prevenzione dalla eventuale dispersione dei medesimi.

³⁵⁹ Il c.c., all’art. 831, secondo comma, rinvia al diritto canonico anche per la cessazione degli “edifici destinati all’ esercizio pubblico del culto cattolico”. G. P. Montini, *La cessazione degli edifici di culto*, Quad. dir. ecclesiale, 2000, 284 e ss.; F. Daneels, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, *Ius ecclesiae*, 1998, 111 e ss.; G. Gullo, *Brevi note sulla gravità della “causa” necessaria per ridurre la chiesa ad uso profano*, *Il dir. eccl.*, 1997, 7 e ss.; H. Wagnon, *Eglises. XII. Désaffectation des Eglises*, in R. Naz (a cura di), *Dictionnaire canonique*, V, Paris, 1953, 209.

5.1. Gli orientamenti della Cei su “I beni culturali della Chiesa in Italia” (1992).

La Conferenza Episcopale Italiana con il documento *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, del 1992, ha individuato una serie di beni patrimoniali ecclesiastici a rischio di degrado: le “*chiese incustodite*”, per le quali si prevede che “siano aperte al pubblico solo in presenza di condizioni locali che lo permettano” (n. 23); i “*beni culturali ecclesiastici appartenenti a diocesi o a parrocchie soppresse*”, tra cui anche chiese o cappelle, per le quali è “compito degli enti subentranti prendersene cura con particolare sollecitudine, conciliando l’esigenza del rispetto del legame con il territorio con quello della sicurezza” (n. 25); i “*beni culturali ecclesiastici appartenenti a parrocchie in condizioni di cura pastorale precaria*” (chiese site in alcuni centri storici, in località soggette a spopolamento o in zone in cui vi è acuta scarsità di clero o che mancano della cura di un sacerdote residente, chiese prossime ai confini nazionali, cappelle o chiese succursali in aperta campagna (n. 26).

La Cei evidenzia inoltre il ruolo della “*programmazione urbanistica*” del territorio, in quanto “il destino dei singoli edifici, dei centri storici e dell’ambiente naturale dipende da quelle scelte politiche che si esprimono negli strumenti urbanistici come i piani regolatori, di comprensorio, di regione” (n. 24). L’eventuale “*mutamento di destinazione*” viene presentato come soluzione estrema, individuandosi come condizioni favorevoli per la tutela e la conservazione dei beni culturali ecclesiastici il loro “uso continuato in conformità con la destinazione originaria” e la “loro permanenza nell’ambito della proprietà ecclesiastica”, alle quali dovrebbe tendere ogni sforzo della comunità cristiana in termini di tutela e valorizzazione. Tuttavia, per l’ipotesi in cui non sia più possibile salvaguardare queste condizioni, si prevede che le “*chiese non più destinate al servizio liturgico parrocchiale*” – siano - “*di preferenza adibite a funzioni di culto di tipo sussidiario o di comunità particolari*”.

In questa prospettiva alcuni edifici di culto attualmente in disuso possono rivelarsi una potenziale risorsa per affrontare alcune nuove sfide delle società

multietniche, venendo incontro ad esigenze religiose di comunità di immigrati; ovvero adibite ad “*altri usi compatibili*” - di tipo culturale, come sedi per attività artistiche, biblioteche, archivi e musei - ; è ammesso anche “*il mutamento temporaneo di destinazione*” - come soluzione - “sempre comunque preferibile all’alienazione dell’edificio”; solo in casi estremi, quando cioè si presenti “inevitabile”, si potrà procedere all’“*alienazione*” dell’edificio, dandosi la preferenza a “nuovi proprietari, che ne garantiscano non solo l’integrale conservazione, ma anche l’uso pubblico, almeno temporaneo”³⁶⁰.

5.2. La situazione italiana. I beni del demanio e del F.E.C..

Gli edifici del culto cattolico hanno carattere strumentale rispetto all’esercizio di un diritto costituzionalmente garantito (art. 19 Cost.).

Per questo motivo, si è creduto di maggiormente salvaguardare gli interessi della comunità dei fedeli³⁶¹, riconoscendo all’autorità ecclesiastica ogni decisione circa la cessazione del vincolo di destinazione al culto di una chiesa, a prescindere dalla proprietà pubblica o privata di essa, e dalla eventuale cessione in proprietà.

La legislazione italiana prevede che gli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico - e, oggi, anche quelli “destinati all’esercizio pubblico del culto ebraico” (art. 15, comma 1, l. 8 marzo 1989, n. 101) - anche se appartenenti a privati, sono soggetti ad un vincolo di destinazione al culto (*deputatio ad cultum*) cui non possono essere sottratti “neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non

³⁶⁰ Cei, *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, Roma, 9 dicembre 1992, Bologna 1993; Episcopato Italiano, Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico e artistico della Chiesa in Italia, Roma, 14 giugno 1974, Notiziario CEI, 6/1974, 107 e ss.; G. Feliciani, Normativa della Conferenza Episcopale Italiana e beni culturali di interesse religioso, in G. Feliciani (a cura di), Beni culturali di interesse religioso, Bologna, 1995, 129 e ss. Sui beni culturali ecclesiali nell’ordinamento canonico, C. Azzimonti, I beni culturali ecclesiali nell’ordinamento canonico e in quello concordatario italiano, Bologna 2001, 111 ss..

³⁶¹ Cons. Stato, sent. del 10 maggio 2005, n. 2234, www.olir.it, secondo cui la verifica della sussistenza della *deputatio* è di competenza dell’autorità ecclesiastica, alla luce del c.j.c..

sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano” (art. 831, comma 2, cod. civ.), riservando pertanto all’autorità ecclesiastica ogni decisione al riguardo.

In secondo luogo l’art. 5 dell’Accordo con la Chiesa cattolica (l. n. 121/1985), con disposizione sostanzialmente recepita anche nelle Intese con altre confessioni religiose, vieta la requisizione, l’occupazione, l’espropriazione e la *demolizione* degli “edifici aperti al culto” “se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica”.

La legislazione italiana tutela la conservazione degli edifici di culto esistenti, nella loro destinazione originaria, anche mediante il loro affidamento ad enti ecclesiastici e a comunità religiose, per prevenire fenomeni di dismissione.

La maggior parte delle chiese, infatti, risulta essere di proprietà dello Stato e del F.E.C. - soprattutto quelle con carattere monumentale ed artistico – e costituiscono gran parte del patrimonio culturale italiano.

Le chiese di proprietà demaniale, in quanto beni culturali, sono soggette alla “inalienabilità assoluta”³⁶², oppure “relativa”³⁶³.

Gli immobili dello Stato, gestiti dall’Agenzia del Demanio, ed adibiti a *luoghi di culto* possono essere “concessi in uso” ad enti ecclesiastici, gratuitamente e senza applicazione di tributi³⁶⁴. Le *abbazie*, le *certose* e i *monasteri*, possono essere concessi o locati a favore di ordini religiosi o monastici per l’esercizio esclusivo dell’attività religiosa, di assistenza, di beneficenza, comunque connesse con le esigenze monastiche, con un pagamento di un minimo canone annuo³⁶⁵.

Gli edifici del F.E.C. sono per lo più beni culturali - soggetti alla inalienabilità – e beni patrimoniali indisponibili. Per essi, la dismissione, con relativi cessione e

³⁶² Secondo l’art. 54 del d.lgs. n. 42 del 2004.

³⁶³ Se essa assicuri la tutela e la valorizzazione di tali beni e non ne pregiudichi il pubblico godimento, e indichi le destinazioni d’uso compatibili col carattere storico e artistico degli immobili, e non ne pregiudichi la conservazione - di cui all’art. 55 del d.lgs. n. 42 del 2004.

³⁶⁴ Art. 2, quarto comma, della l. del 2 aprile 2001, n. 136, e artt. 23 e ss., D.P.R. del 13 settembre 2005, n. 296. Si veda, A. Bettetini, *Gli enti e i beni ecclesiastici*, op. cit., 198.

³⁶⁵ Cei. Circolare n. 34. Comitato per gli enti e beni ecclesiastici. *Applicazione agli enti ecclesiastici del “Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione di beni immobili appartenenti allo Stato, approvato con D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296*, www.chiesacattolica.it.

mutamento d'uso, risulterebbero preclusi dall'art. 65 della l. n. 222 del 1985 che consente solo l'alienazione degli immobili adibiti ad uso di civile abitazione.

L'art. 73 della legge, ha mantenuto in vigore la normativa prevista nel Concordato del 1929 (art. 29 lett. a), secondo cui "le cessioni previste dal Concordato continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni vigenti": questo sistema sembra aver legittimato, in sostanza, la retrocessione degli edifici di culto, di proprietà del F.E.C. e destinati da sempre ad attività religiose di parrocchie, all'ente-parrocchia³⁶⁶.

5.3. Le chiese come beni culturali. L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Cei.

La condizione giuridica degli edifici di culto nell'ordinamento italiano, dipende inoltre dalla normativa di tutela dei beni culturali, che risulta tra le più avanzate a livello internazionale, oltre che rispondente a precise direttive costituzionali (art. 9 Cost.)³⁶⁷.

³⁶⁶ Cons. di Stato, sez. I, sent. del 18 ottobre 1989, n. 1263, *Il dir. eccl.*, 1989, I, 535 e ss.. sui problemi interpretativi dell'art. 73 cit., F.E. Adami, *Cessioni e ripartizioni*, in I. Bolgiani, (a cura di), *enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Milano, 2006, 67 e ss.; V. Marano, *La proprietà*, op. cit., 50 e ss.. P. Cavana, *Gli edifici dimessi*, op. cit., 226 e ss..

³⁶⁷ G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2007, 279 e ss.; F. Merusi, *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 della Costituzione*, in AA.VV., *Beni culturali di interesse religioso*, 21 ss.; C.E.I., *I beni culturali della chiesa in Italia. Orientamenti*, cit., n. 40: "I beni culturali ecclesiastici non si possono considerare solo come un patrimonio culturale intangibile da conservare con criteri museali. A loro modo essi sono realtà vive, in continuo cambiamento secondo le esigenze della liturgia della chiesa, la quale, volendo mantenersi in dialogo con la società, è in stato di adattamento permanente". D. Tedeschi, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale dell'ebraismo italiano*, in G. Feliciani (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, 1995, 77 e ss., e G. Long, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in G. Feliciani (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, 1995, 89 e ss.; F. Margiotta Broglio, *Commento all'art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Bologna 2004, 96 ss.; A. Roccella, *I beni culturali ecclesiastici*, *Quad. dir. pol. eccl.*, I, 2004, 199 e ss.; A.G. Chizzoniti, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiasticistico*, *Quad. dir. pol. eccl.*, II, 2004, 402 e ss.; M. Vismara Missiroli, *I beni culturali di interesse religioso dall'Accordo del 1984 al Codice Urbani*, *Iustitia*, 2004, 310 ss. Sulla nozione di "beni culturali di interesse religioso", G. Feliciani, *Introduzione*, in M. Madonna (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007, 7 ss.; F. Margiotta Broglio, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, op. cit., 96 e ss.. Sulla normativa pattizia in materia, G. Pastori, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, *Quad. dir. pol. eccl.*,

E' interesse della stessa comunità civile conservare e valorizzare quei luoghi di culto che, per la comunità ecclesiale, costituiscono testimonianza di fede, e anche di coesione e di vitalità del tessuto locale. L'esigenza di cui si parla non può che riguardare anche la condizione degli “*edifici di culto dismessi o in via di dismissione*”, in vista di una loro tutela, valorizzazione e pubblica fruizione, rivolte ad evitare i rischi di degrado e abbandono.

Gli edifici di culto, a prescindere dal titolo di proprietà, possono essere qualificati “*beni culturali*”, qualora presentino “interesse artistico, storico, archeologico” o siano altrimenti ritenuti rilevanti dagli organi ministeriali quali “testimonianze aventi valore di civiltà” (art. 2, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - *Codice dei beni culturali e del paesaggio*). In tal caso ad essi saranno applicabili le norme in materia di tutela e conservazione e i principi relativi alla fruizione e valorizzazione di tali beni, da svilupparsi da parte delle legislazioni regionali.

I luoghi di culto potranno essere ricompresi anche tra i “*beni paesaggistici*”, sulla base della loro collocazione nel paesaggio e con riferimento alle “caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche proprie degli immobili” o delle “aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni” (art. 138)³⁶⁸,

Tuttavia, la maggior parte di essi rientrano nella categoria dei “*beni culturali d'interesse religioso*”: se appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, sono soggetti ad un regime di tutela che prevede, accanto alle competenze del Ministero per i beni e le attività culturali e delle Regioni, anche il

I, 2005, 191 e ss.; G. Boni, *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiasticistici*, Torino 2005; F. Finocchiaro, *Le norme pattizie sui beni culturali di interesse religioso e il sistema delle fonti*, in G. Feliciani (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, 1995, 41 e ss.; C. Cardia, *Lo spirito della nuova intesa*, in M. Madonna (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007, 29 ss.; A. Roccella, *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso*, Aedon, www.aedon.mulino.it.

³⁶⁸ e come tali essere soggetti alla normativa di tutela e alle azioni di recupero e riqualificazione previste per gli immobili e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico nell'ambito dei piani paesaggistici o piani urbanistico-territoriali di competenza regionale (artt. 134, D.Lgs. n. 42/2004).

necessario accordo dell'autorità confessionale, con riguardo alle esigenze di culto (art. 9, D.Lgs. n. 42/2004).

Pur non rientrando tra i contenuti espliciti dell'Intesa, la tematica della dismissione delle chiese o di altri edifici di culto, vi si considera inclusa in molte delle sue disposizioni.

Sulla base dell'art. 12 dell'Accordo con la Chiesa cattolica, che enuncia il principio di collaborazione “per la tutela del patrimonio storico e artistico”, l'Intesa del 26 gennaio 2005 tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della CEI, prevede, una serie di principi relativi alla tutela dei beni culturali di interesse religioso che impegnano le Parti, nell'ambito delle rispettive competenze e disponibilità finanziarie, ad interventi di tutela in vari settori: “*inventariazione e catalogazione*” dei beni culturali mobili e immobili, che sono il “il fondamento conoscitivo di ogni successivo intervento”, anche in vista di una seria programmazione, a livello nazionale e locale, e di interventi di recupero di edifici di culto in disuso o in via di abbandono; “*interventi di conservazione*” dei beni culturali, che se da effettuarsi in edifici aperti al culto, saranno programmati ed eseguiti “previo accordo, relativamente alle esigenze di culto, tra gli organi ministeriali e quelli ecclesiastici territorialmente competenti” o secondo direttive concordate a livello centrale. Ciò anche al fine di evitare le situazioni di chiusura prolungata di chiese, a causa di progetti di restauro o esecuzioni di lavoro incompatibili con la normale fruizione dell'edificio da parte dei fedeli; la “*sicurezza*” di tali beni, qualificata di “*primaria importanza*”. A tal fine, “il Ministero e la CEI assicurano, secondo le rispettive competenze e disponibilità finanziarie, adeguate misure di sicurezza, con particolare riguardo agli edifici aperti al culto e ai beni maggiormente esposti al rischio di furti, del degrado e dell'abbandono”, includendo indirettamente anche le chiese dismesse o in procinto di esserlo; “*l'accesso e la visita*” a tali beni culturali “sono garantiti”, anche “nel rispetto delle esigenze di carattere religioso”.

La collaborazione tra gli organi del Ministero e gli organi ecclesiastici si estende anche sul piano finanziario attraverso la possibile partecipazione alla realizzazione di

interventi ed iniziative comuni (art. 3). Inoltre sono previsti importanti spazi di collaborazione tra le competenti autorità dei due ordinamenti a livello locale, ove le Regioni risultano titolari di rilevanti poteri in materia.

5.4. Profili finanziari e fiscali per gli edifici dismessi.

L'intero patrimonio monumentale ecclesiastico, è considerato nel nostro ordinamento, al di là dei singoli titoli di proprietà, come parte del patrimonio nazionale (art. 9 Cost.) e come tale sostenuto e conservato grazie a fondi pubblici, alimentati dal gettito fiscale.

Uno di questi – già stato esaminato nel capitolo primo – è costituito dalla quota dell'“otto per mille” dell'IRPEF, annualmente ripartita tra lo Stato, la Chiesa e altre confessioni religiose, sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e da cui è possibile attingere, accanto ad eventuali apporti di privati, per sostenere e promuovere interventi e progetti di conservazione e recupero di edifici di culto a rischio di degrado, e di dismissione.

I proventi dell'otto per mille di competenza della Chiesa sono infatti utilizzabili dalla CEI, secondo quanto prevede la legge, anche per soddisfare le “esigenze di culto della popolazione” (art. 48, l. n. 222/1985), tra cui il recupero e la conservazione degli edifici di culto di proprietà ecclesiastica. Negli ultimi anni anche la quota dell'otto per mille di competenza statale, che la legge prevede possa essere utilizzata anche per finalità di “conservazione di beni culturali” (art. 48, l. n. 222/1985), è anche impiegata per finanziare interventi di recupero delle chiese di rilevanza storico-artistico.

Si è già visto (capitolo primo, § 6), quale sia il particolare regime fiscale di cui godono gli edifici di culto. Pertanto la decisione di destinare una chiesa ad attività diverse da quella originaria, (per es. attraverso contratto di locazione a terzi), comporterà, anche per le relative pertinenze la perdita totale o parziale di tali benefici, a seconda che essa venga destinata ad attività lucrative di natura commerciale o meno.

Nel primo caso, essa perderà l'esenzione totale dall'imposta sulle persone giuridiche, ma continuerà a godere dell'esenzione dall'ICI. Per contro, la semplice chiusura al pubblico di un edificio di culto, disposta dall'autorità ecclesiastica, temporaneamente o *sine die*, non fa di per sé venir meno l'esenzione dall'imposta sui redditi (o sulla proprietà)³⁶⁹.

Questo peculiare regime fiscale, insieme ai fondi dell'otto per mille, appare come una prudente gestione del patrimonio costituito dalle chiese, in quanto consente all'autorità ecclesiastica di occuparsi di eventuali chiese dismesse, avendo a disposizione il tempo necessario a far maturare anche destinazioni d'uso diverse, di tipo ecclesiale o civile, o a predisporre progetti di recupero, senza la imposizione degli alti oneri fiscali inerenti alla proprietà dell'immobile.

L'eventuale introduzione di un differente regime fiscale, che facesse dipendere l'esenzione dalla persistente e attuale apertura dell'edificio al culto pubblico, potrebbe infatti costringere l'autorità ecclesiastica a disfarsi degli edifici di culto eccedenti ponendoli sul mercato, o convertendoli ad altri usi remunerativi. In ogni caso l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, in forza dell'equiparazione ai fini fiscali della finalità di religione o di culto a quelle di beneficenza o di istruzione (cfr. art. 7, co. 3, l. n. 121/1985), dovrebbe comunque continuare a godere della riduzione del 50% dell'imposta sul reddito (IRPEG-IRES; art. 6, co. 1, D.P.R. n. 601/1973)³⁷⁰.

³⁶⁹ Che nell'ordinamento italiano dipende dalla sua esclusiva destinazione al culto e a condizione che non sia concesso in locazione a terzi, non anche dal requisito della sua attuale apertura al culto pubblico, di cui all'art. 831, co. 2, cod. civ, per la figura civilistica della *deputatio ad cultum*.

³⁷⁰ Si veda: S. Carmignani Caridi, *Il regime tributario dell'ente ecclesiastico*, in J. I. Arrieta (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, Venezia, 2007, 211 e ss.. In tal senso, Cei, Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici e per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica, *Circolare n. 32 – Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*, Roma 10 maggio 2002, in www.chiesacattolica.it.

5.5. L' Istruzione in materia amministrativa della CEI.

La più recente *Istruzione in materia amministrativa* (2005) della CEI ha adottato un orientamento più restrittivo circa l'eventuale utilizzo di una chiesa per attività diverse da quelle di culto. In essa si afferma che “la dedicazione di una chiesa al culto pubblico è un fatto permanente non suscettibile di frazionamento nello spazio o nel tempo, tale da consentire attività diverse dal culto stesso. Ciò equivarrebbe infatti a violare il vincolo di destinazione, tutelato anche dall'art. 831 cod. civ.” - che garantisce - “l'immodificabilità della destinazione al culto (...) fino a quando non sia disposta dall'autorità ecclesiastica la riduzione a uso profano dell'edificio di culto” (n. 124).

La chiesa deve essere quindi “nell'esclusiva disponibilità della persona giuridica competente per l'officiatura” e pertanto “non può essere oggetto di un contratto che attribuisca a terzi diritti, facoltà, poteri, possesso o compossesso sull'edificio di culto; non può essere bene strumentale di attività commerciale né può essere utilizzata in alcun modo a fine di lucro” (n. 128)³⁷¹..

Questo atteggiamento sembra indicare la volontà delle autorità ecclesiastiche - di fronte alla odierna “crisi delle vocazioni” e agli ingenti oneri economici per la manutenzione delle chiese - di concentrare ogni sforzo al fine della conservazione al culto gli edifici di proprietà ecclesiastica, per mantenerli aperti al culto e regolarmente officiati fin quando sia possibile.

Ma vi sarebbero altresì ragioni di natura patrimoniale, legate alle implicazioni di natura fiscale derivanti dall'eventuale decisione di destinare una chiesa ad attività diverse da quelle istituzionali.

³⁷¹ Per l'*Istruzione* il vincolo di destinazione al culto avrebbe carattere esclusivo che precluderebbe ogni altro uso o attività nella chiesa diversa dal culto stesso, salvo quelle eventualmente autorizzate con licenza scritta dell'Ordinario *per odum actus*, come l'effettuazione di un concerto (n. 130). Solo la sua definitiva riduzione ad uso profano, facendo cessare il vincolo di destinazione, consentirebbe di utilizzare l'edificio per altri fini o attività. Viene meno l'esclusione di ogni uso a fini commerciali o di lucro - come già previsto negli *Orientamenti* del 1992 e invece ammesso in casi estremi da altri episcopati - mentre sembra venir meno la possibilità, ammessa invece negli *Orientamenti*, di adibire una chiesa non più destinata a servizio liturgico ad “altri usi compatibili come quelli di tipo culturale”, come pure quella di assoggettarla ad un “mutamento temporaneo di destinazione” in alternativa all'alienazione.

Per la Chiesa si tratta di una logica coerente con gli assetti proprietari, anche alla luce delle spoliazioni subite nel passato, e con le esigenze di una serie programmazione dei propri interventi conservativi, ma che richiama lo Stato alle proprie dirette responsabilità in materia di tutela e conservazione dei beni culturali di interesse religioso di proprietà statale, soprattutto nel centro Sud, cui sono connesse tradizioni e forme di devozione popolare.

Non si può tuttavia non rilevare come un simile orientamento si fondi su un'interpretazione restrittiva della normativa canonica e civilistica, che sembrerebbe lasciare oggettivamente poco margine alla stessa autorità ecclesiastica competente per la valutazione di eventuali altri utilizzi anche solo parziali e/o temporanei di una chiesa non più frequentata dai fedeli e con alti costi di manutenzione³⁷².

L'*Istruzione* appare peraltro coerente con l'autorevole tesi dottrinale che fa discendere il vincolo civilistico non dalla mera dedicazione o benedizione canonica dell'edificio, ma anche da una sua "*effettiva destinazione al culto pubblico*", con una concreta (e attuale) fruizione del tempio da parte della popolazione e una sua officatura

³⁷² In effetti una simile interpretazione sembra forzare il dato canonistico, per il quale i luoghi sacri perdono la dedicazione "se sono stati distrutti in gran parte oppure destinati *permanentemente* a usi profani" con decreto dell'Ordinario o di fatto (can. 1212), mentre la riduzione ad uso profano non indecoroso di una chiesa può essere disposta dal vescovo solo se "*nullo modo ad cultum divinum adhiberi queat*" (can. 1222). Con una formulazione che, configurando tale provvedimento come una sorta di *extrema ratio*, sembra positivamente ammettere non solo la temporanea chiusura al pubblico di una chiesa, qualora non risulti possibile assicurarne un'adeguata custodia, ma anche la possibilità di un suo utilizzo solo parziale per altri fini o attività, purché consoni al luogo e senza pregiudizio per le esigenze di culto, assicurandone in questo modo la persistente apertura ai fedeli ed evitando i rischi di abbandono e degrado impliciti in una sua eventuale chiusura, come insegna l'esperienza francese. Anche l'interpretazione dell'art. 831, comma 2, cod. civ., accolta nell'*Istruzione*, può suscitare qualche interrogativo nella misura in cui mira ad equiparare la tutela civilistica del vincolo di destinazione al culto ad una sorta di immodificabilità assoluta e integrale da parte della stessa autorità ecclesiastica se non ricorrendo alla soluzione estrema della riduzione della chiesa ad uso profano, laddove il rinvio – previsto dalla norma civile – al diritto canonico (alle "leggi che li riguardano", oggi i cann. 1210 e 1222 del *codex*) non sembra di per sé precludere la possibilità di un mutamento parziale e/o temporaneo della sua destinazione qualora autorizzato dal vescovo diocesano, conformemente all'attuale normativa canonica. Senza contare che la giurisprudenza e la dottrina italiane hanno sempre ritenuto, in relazione alla condizione degli edifici di culto di proprietà non ecclesiastica, che il vincolo di destinazione consenta usi e attività all'interno dell'edificio anche diversi dal culto, purché non incompatibili con esso e previo accordo con l'autorità ecclesiastica.

di una qualche consistenza e visibilità, in assenza della quale l'autorità ecclesiastica sarebbe tenuta ad assumere il provvedimento canonico estintivo della *deputatio ad cultum* e ad evitare atteggiamenti ostruzionistici. Ma tale preoccupazione, se vale evidentemente per le chiese di proprietà privata (o pubblica), per le quali la permanenza del vincolo di destinazione al culto in assenza di una reale ed effettiva fruizione da parte dei fedeli potrebbe comportare un ingiustificato e irragionevole sacrificio delle ragioni proprietarie, non per gli edifici di culto di proprietà ecclesiastica. Per quest'ultimi proprio le circostanze concrete potrebbero suggerire di evitare un provvedimento definitivo e irreversibile pur in assenza di una loro "attuale" fruizione da parte dei fedeli.

Va tuttavia precisato che l'*Istruzione* della CEI non assume valore vincolante per il diritto canonico, come evidenziato nello stesso decreto di promulgazione, e lascia quindi ai singoli vescovi diocesani di conformarvisi o meno in relazione alle singole circostanze e ai casi concreti.

CAPITOLO QUINTO. La delimitazione dell'edificio di culto e le sue pertinenze.

1. Le pertinenze degli edifici di culto. Definizione giuridica. Parte di cosa. Cosa composta. *Universitas*. Immobile per destinazione. Accessori. 2. Elementi del rapporto pertinenziale. 3. Regime giuridico delle pertinenze. 4. - La sagrestia come pertinenza dell'edificio di culto nelle recenti sentenze della Corte di Cassazione penale. 5. - Le cappelle all'interno delle chiese. I sepolcri e le cappelle funerarie. 6. - Il diritto di banco in chiesa. Il muro comune. 7. - Le cose mobili destinate al culto. 8. - I cimiteri.

1. Le pertinenze degli edifici di culto. Definizione giuridica. Parte di cosa. Cosa composta. *Universitas*. Immobile per destinazione. Accessori.

*“Il concetto di edificio destinato all'esercizio pubblico del culto cattolico è estensibile anche alle pertinenze, per la cui configurazione non è decisiva la materiale unicità della costruzione dei locali, bensì il legame funzionale derivante dalla loro destinazione al servizio dell'edificio principale al fine di permettere l'esercizio dell'attività di culto”*³⁷³.

Si tratta di locali accessori, non necessariamente uniti con la *res* principale, che pur avendo un'autonomia strutturale rispetto alla chiesa-edificio, assolvono ad una funzione complementare – o meglio, “*funzionale*” - all'esercizio del culto.

La destinazione a pertinenza deve essere “attuale” e “durevole” e nei loro riguardi si estende il regime giuridico e la tutela previsti per il bene cui sono annessi³⁷⁴.

³⁷³ TAR Campania, sez. I Salerno, sent. del 10 marzo 2004, n. 133, Il dir. eccl., 2004, II, 317, e in Rep. Foro it., 2006, Chiesa ed edifici di culto, 1260, n. 3, 1965, 25. In questo ambito, non è possibile operare attraverso la “presupposizione”, in quanto il diritto della Chiesa cattolica ignora il concetto di “pertinenza”: M. Petroncelli, “*Edifici di culto cattolico*”, Enc. Dir., XIV, Milano.

³⁷⁴ Il d.lgt.p. del 27 giugno 1946, n. 35, al secondo comma, disponeva che si consideravano facenti parte degli edifici di culto “i locali, preesistenti ed annessi agli edifici di culto, adibiti ad uso di ministero pastorale, di ufficio o di abitazione degli ecclesiastici addetti al servizio delle chiese”. E il successivo e modificativo art. 1 del d.lgt.c.p.s. del 29 maggio 1947, n. 649, disponeva che: “Sono inoltre considerati edifici di culto (...) i campanili, i locali annessi e quelli comunque pertinenti alle chiese sopradette purché adibiti ad uso di ministero pastorale, di ufficio, di abitazione degli ecclesiastici addetti al servizio delle chiese stesse”. La ratifica avvenne con la l. del 10 agosto 1950, n. 784. Il ripristino venne accordato soltanto alle chiese tassativamente indicate dal decreto del 1946, art. 2, comma 1°, (come modificato dalla ratifica dell'art. 1 della legge del 1950) cioè quelle collegate con l'esercizio della *cura animarum*, cioè ai

Per meglio comprendere la loro funzione, occorre ricercare il trattamento giuridico riservato alle pertinenze in generale da parte del codice civile.

Il codice del 1865 non prevedeva alcuna disciplina giuridica per le pertinenze³⁷⁵, ma contemplava la categoria degli “*immobili per destinazione*”³⁷⁶.

L’attuale codice, invece, dedica ad esse, gli articoli 817, 818, 819, inclusi tra le disposizioni generali riguardanti il regime giuridico dei beni (Libro III, titolo I, capo I: *dei beni in generale*; sez. II: *dei beni mobili e immobili*).

La “*pertinenza*” è la condizione, la caratteristica di ciò che riguarda direttamente una cosa³⁷⁷: ma è anche la cosa accessoria, destinata in modo “*attuale*” e “*durevole*” al “*servizio*” o all’“*ornamento*” di un’altra, che determina la funzione e la denominazione

campanili, ai locali adibiti ad uso di ministero pastorale, di ufficio e di abitazione degli ecclesiastici addetti alla officatura delle chiese indicate nell’articolo. I *locali accessori* alla chiesa sono legati ad essa da una connessione puramente giuridica, e sono destinati al servizio dell’attività culturale svolta nella *aedes sacra*, non richiedendosi necessariamente la unione materiale tra i primi e la seconda: Circ. Min. Lav. Pubbl., Direz. Gen. Serv. Spec., Div. 27°, del 9 settembre 1946, n. 11647, Il dir. Eccl. 1946, 143, in sede di ricostruzione delle chiese distrutte da eventi bellici, disponeva che: “nelle ricostruzioni sia tenuta presente tale prescrizione, al fine di creare, sempre che possibile, una soluzione di continuità fra chiese e locali accessori”. Circ. Pontificia Comm. Centr. Per l’Arte Sacra in Italia, del 19 settembre 1946, n. 8, 1013, 53 precisava che la qualifica di “*annessi*” deve: “essere intesa nel senso lato della destinazione e non nel senso materiale di unicità di costruzione (...). Sarebbe – altrimenti- in palese contrasto con le disposizioni del Pontefice Romano che nel rito della consacrazione di una chiesa fa obbligo al Vescovo di compiere intorno alla medesima ripetuti giri”; e raccomandava di costruire le chiese possibilmente isolate.

³⁷⁵ Parte della dottrina ha individuato l’esistenza delle norme sulle pertinenze in altri articoli del codice abrogato: l’art. 847 stabiliva che facevano parte della cosa legata, insieme alle nuove fabbriche, anche gli abbellimenti; l’art. 876, obbligava alla consegna della cosa legata con tutti gli accessori; l’art. 1471, obbligava il venditore a consegnare con la cosa i suoi accessori e tutto ciò che fosse destinato al perpetuo uso di essa. Si veda anche: B. Biondi, *I beni*, Trattato di diritto civile italiano, diretto da F. Vassalli, Torino, III, 1953, 110.

³⁷⁶ Cioè le cose che il proprietario di un fondo poneva per il servizio e la coltivazione del medesimo (art. 413 c.c.); e altresì gli oggetti mobili annessi dal proprietario ad un fondo od edificio per rimanervi stabilmente (art. 414 c.c.) Il sistema del codice abrogato si limitava a stabilire quali beni per la loro destinazione, presunta o determinata dalla legge, acquistassero la qualifica giuridica e la disciplina degli immobili: il fatto volontario della destinazione non aveva rilevanza, in quanto l’effetto giuridico conseguiva unicamente alla volontà della legge: G. Tamburino, *Pertinenze (dir. priv.)*, Enc. Dir., XXXIII, Milano, 1983, 548, 549. Nel diritto romano, le cose che risultavano adibite allo sfruttamento economico del fondo - schiavi, attrezzi agricoli, sementi – ovvero il c.d. “*instrumentum fundi*”, potevano essere oggetto di autonomi rapporti e altresì potevano essere asportati dal terreno, senza apprezzabile mutamento alla destinazione economica del fondo stesso. Lycia Contursi Lisi, *Pertinenze*, Padova, 1952. Sulle critiche al sistema del codice abrogato e sui vari tentativi di creare una categoria generale delle pertinenze: G. Andreoli, *Le pertinenze*, Padova, 1936, 264 e ss..

³⁷⁷ Vocabolario della lingua italiana Zingarelli, voce “*Pertinenza*”, 2008, Bologna, 1310.

al tutto³⁷⁸; intendendosi per “*servizio*” il rapporto di subordinazione, di dipendenza, o l’attività svolta in favore di qualcuno o di qualcosa³⁷⁹; per “*ornamento*”, ciò che serve per decorare, per rendere più bella, più ricca e più dotata di virtù una cosa³⁸⁰.

La Commissione Reale per la riforma dei codici, nella sua relazione per la riforma del codice civile aveva sottolineato che nella nozione in oggetto dovesse comprendersi il rapporto tra la cosa principale e qualsiasi altra cosa accessoria, incluse le *res immobili*³⁸¹.

³⁷⁸ Pret. Napoli, Sez. I, sent. del 27 febbraio 1950, Dir. e giur., 1950, 477. Forchielli, *Il diritto patrimoniale della Chiesa*, Padova, 1935, 145, 150, 158: “accessori che servano stabilmente a rendere possibile, agevolare e completare la funzione di quell’edificio, e vengano a far parte costitutiva e integrante dell’edificio così che non ne possano essere separati senza alterare l’essenza e la funzione del tutto”. Il Forchielli tuttavia ipotizzava la *unicità strutturale* tra le cose, non chiarendo la distinzione tra parti costitutive e pertinenze.

³⁷⁹ Vocabolario della lingua italiana Zingarelli, voce “*Servizio*”, 2008, Bologna, 1678.

³⁸⁰ Vocabolario della lingua italiana Zingarelli, voce “*Ornamento*”, 2008, Bologna, 1227.

³⁸¹ Commissione Reale per la Riforma Dei Codici, Sottocommissione per il codice civile, *Relazione*, 8. Si esclude altresì che il mobilio domestico possa esser considerato pertinenza, in quanto normalmente destinato al servizio della persona, e non dell’immobile che serve di abitazione, *Relazione*, 7. Comunemente si ritiene che tale regime giuridico possa essere applicato anche al rapporto intercorrente tra beni immobili. B. Biondi, *op. cit.*, 116; L. Barassi, *Diritti reali e possesso*, I, Milano, 1952, 281; F. Ferranti, *Il libro della proprietà*, 2° ed. Milano, 1952, 41; G. Pescatore, *op. cit.*, 62. M. D’Amelio, *Dei beni in generale, Codice civile. Libro della Proprietà. Commentario*, Firenze, 1942, 68; F. Ferranti, *Commentario al nuovo codice civile italiano. Libro della proprietà*, Milano, 1943, 66; E. Casati e G. Russo, *Manuale di diritto civile italiano*, Torino, 1950, 316; A. Trabucchi, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Padova, 1957, 360 e ss.; P. Pollice, *Pertinenze*, Dig. Disc. Pubbl., Torino, 1995, 527 e ss.; F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, 201 e ss.. *Contra*, si ritiene inutile applicarlo ad essi: G. Andreoli, *Le pertinenze*, Padova, 1936, 113.

In Giurisprudenza: Cass. civ., sent. del 20 febbraio 1942, n. 491, Racc. compl. della giur. della Cass. Civ. dal 1942 al 1953, voce “*Pertinenze*”, n. 1; Cass. civ., sent. dell’8 ottobre 1948, n. 1714, Foro it., 1949, I, 532; Cass. civ., sent. del 30 luglio 1950, n. 2228, Foro it., 1951, I, 583; Cass. civ., sent. del 1° giugno 1953, n. 1659, Giur. it., 1954, I, 674; Cass. civ., sent. del 23 agosto 1955, n. 2549, Rep. Foro it., 1955, voce “*Pertinenze*”, n. 2; Cass. civ., sent. del 28 marzo 1956, n. 2346, Foro it., 1956, I, 1773; Cass. civ., sent. del 27 giugno 1956, n. 2952, Rep. Foro it., 1956, voce “*Pertinenze*”, n. 19; Cass. civ., sent. del 28 luglio 1956, n. 2952, *ibidem*, 1956, voce “*Pertinenze*”, n. 14; Cass. civ., sent. del 24 ottobre 1956, *ibidem*, 1956, voce “*Pertinenze*”, n. 21; Cass. civ. del 16 aprile 1957, n. 1283, Foro it., 1957, I, 513; Cass. civ., sent. del 15 aprile 1982, n. 2280, Rep. Foro. It., 1982, voce. “*Pertinenze*”; Trib. Genova, sent. del 12 ottobre 1983, Rep. Foro it., 1985, voce “*Pertinenze*”, n. 6; Cass., 16 marzo 1985, n. 2026, Rep. Foro. It., 1985, v. “*Pertinenze*”, n. 2; Cass., 18 gennaio 1985, n. 132, Rep. Foro it., 1985, v. “*Pertinenze*”, n. 1; Cass., 27 febbraio 1985, n. 1728, Foro it., 1985, I, 2642; Cass., 9 maggio 1986, n. 3094, Rep. Foro it., 1986, v. “*Pertinenze*”, n. 2 in cui si afferma: “Per ravvisare l’esistenza di un rapporto pertinenziale fra singole unità immobiliari inserite in un medesimo edificio occorre una inequivoca manifestazione di volontà, da parte di chi ha il potere di disporre delle due cose, che ponga stabilmente l’una al servizio dell’altra al fine di creare un vincolo di complementarietà funzionale in quanto, ove manchi una connessione materiale tra i due immobili, è decisiva la destinazione continua dell’uno al servizio

Le pertinenze si distinguono dalle “*parti di cosa*”, le quali, essendo destinate in modo durevole al servizio di altre, conservano la propria individualità materiale, anche se essenziali alla struttura e all’esistenza medesima di queste³⁸².

La pertinenza è utile alla sola gestione economica della cosa principale.

dell’altro”. Cass. civ., sent. del 8 settembre 1986, n. 5488, Rep. Foro. It., 1986, voce “Locazione”, n. 102; Cass. civ., 20 novembre 1987, n. 8546, Rep. Foro it., 1988, voce “Locazione”, n. 263; Cass. civ., sent. del 7 aprile 1987, n. 3365, Foro it., 1988, I, 547, n. Cappabianca; Cass. civ., sent. del 7 ottobre 1988, Riv. pen., 1990, 666, e Rep. Foro. It., 1990, voce “Pertinenze”, n. 5: “Rientrano nella nozione di pertinenza le cose, mobili ed immobili, le quali, pur conservando la loro individualità ed autonomia, vengono poste in durevole rapporto di subordinazione con altre per servire al miglior uso di queste ovvero per aumentarne il decoro e dalle quali possono essere separate senza alterazione dell’essenza e della funzione sia della cosa principale che di quella accessoria (nella specie la corte ha escluso che un porticato possa essere annoverato tra le pertinenze, poiché il portico non conserva una propria individualità e non è utilizzabile autonomamente)”. Cass. civ., sent. dell’8 marzo 1990, n. 1857, Foro it., 1990, I, 3478; Cass. civ., sent. Del 10 luglio 1989, n. 3264, Giust. civ., 1990, I, 1060, n. De Tilla; Cass. civ., sez. III, sent. del 4 febbraio 1992, n. 1155, Vita not., 1992, 1180; Cass. civ., sez. I, sent. del 7 maggio 1993, n. 5262, Rep. Foro. It., 1993, voce “Pertinenze”, n. 2: “Perché il vincolo pertinenziale, tra due beni autonomi e distinti, siano essi mobili o immobili, possa costituirsi e il relativo regime - che postula l’esclusività della funzione accessoria - possa funzionare, è necessario che il proprietario della cosa principale abbia la piena disponibilità anche della cosa accessoria e che la destinazione pertinenziale, specie quando essa derivi da un atto non negoziale, sia attuale ed effettiva e non meramente potenziale, dovendo risultare da un comportamento oggettivamente valutabile; pertanto, non ricorre un vincolo pertinenziale, ma semmai un rapporto di comproprietà o di servitù, nell’ipotesi di un immobile contemporaneamente adibito a servizio di diversi altri immobili, appartenenti a proprietari diversi, né tale vincolo sussiste quando il collegamento funzionale sia previsto solo in prospettiva futura, come in un progetto finalizzato all’edificazione con riguardo ad immobili poi venuti ad esistenza in capo a diversi proprietari”. Cass., sez. III, 4 febbraio 1992, n. 1155, Vita not., 1992, 1180; Cass. civ., sez. III, sent. Del 25 febbraio 1994, n. 1931, Rep. Foro it., 1994, voce “Locazione”, n. 251; Cass. civ., sez. III, sent. del 1° agosto 1995, n. 8388, Vita not., 1995, 1384; Cass. civ., sez. III, sent. del 8 agosto 1997, n. 7361, Rep. Foro it., 1997, voce “Locazione”, n. 106; Cass. civ., sez. III, sent. del 6 marzo 1998, n. 2480, Rass. locazioni, 1998, 68; Cass. civ., sez. II, sent. Del 1° marzo 2000, n. 2247, Rep. Foro it., 2000, voce “Locazione”, n. 190; A. Bari, 26 aprile 1999, Corti Bari, Lecce e Potenza, 2001, I, 313, n. Ferorelli, e in Rep. Foro it., 2002, voce “Pertinenze”, n. 5; Cass. civ., sez. II, sent. del 6 settembre 2002, n. 12983, Giur. it., 2003, 429, n. Ferorelli, e in Notariato, 2003, 368, n. Mandrà; Cass. civ., sez. II, 1° luglio 2004, n. 12018, Vita not., 2004, 1577; Cass. civ., sez. III, 15 marzo 2007, n. 5989, Rep. Foro it., 2007, voce “Locazione”, n. 98.

³⁸² F. Messineo, *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, Milano, 1950, 395; Cass. Civ., sentenza 11 febbraio 1977, n. 622, Foro it., Rep. 1977, voce *Pertinenze*, n. 2. L’elemento distintivo tra “*pertinenza*” e “*parte di cosa*” non consiste in una relazione di congiunzione fisica, presente nell’una e assente nell’altra, bensì in un diverso atteggiamento del “*collegamento funzionale*” della parte al tutto e della pertinenza alla cosa principale. Tale collegamento si esprime per la “*parte*” come necessità di questa per completare la cosa affinché essa soddisfi i bisogni cui è destinata, come sentito concretamente in un determinato momento storico. Nella “*pertinenza*” invece, il collegamento funzionale consiste in un servizio od ornamento che la pertinenza realizza per una cosa già completa di per sé, e trattasi di un elemento che attiene alla gestione economica o alla forma estetica di una cosa, e non alla sua essenza: Cass. civ., sent. del 22 giugno 1974, n. 1899; Cass. civ., sent. dell’11 febbraio 1977, n. 622, F. Caringella, *Codice civile, annotato con la giurisprudenza*, sub. Art. 817 c.c., Milano, 2008, 757.

Le “*cose composte*” (*universitas rerum coharentium*) si distinguono in più elementi o parti costitutive, le quali, essendo in rapporto di unitarietà, sono tali da poter riacquistare l’autonomia giuridica ed economica solo per effetto di una scomposizione materiale. Gli elementi componibili cessano di essere autonomi oggetti di diritto quando vengono incorporati nella cosa composta³⁸³.

Nella *universitas*, universalità, tutte le cose si trovano sul medesimo piano, anche se costituiscono un tutto e hanno una medesima denominazione³⁸⁴.

La pertinenza, conserva la sua autonomia giuridica: ad essa si estende automaticamente il regime giuridico relativo alla cosa principale³⁸⁵.

Le “*cose accessorie*”, infine, pur essendo in rapporto di subordinazione rispetto ad altre, non presentano alcuna caratteristica propria delle pertinenze: il costituente non è proprietario né titolare del diritto reale sulla cosa principale, e non vi è destinazione durevole, né conforme alla destinazione della cosa³⁸⁶.

2. Elementi del rapporto pertinenziale.

Per integrare il rapporto pertinenziale non è necessaria la unione materiale tra le cose, né una dipendenza assoluta e indispensabile - come invece per le parti integranti e costitutive.

I due beni sono e restano autonomi, e non sorge mai una cosa nuova ma l’una, per la sua normale natura e conformazione, è adibita al servizio o all’ornamento dell’altra, già completa di per sé.

³⁸³ F. Messineo, *op. cit.*, 403.

³⁸⁴ B. Biondi, *I beni*, Trattato di diritto civile italiano, diretto da Vassalli, Torino, 2^o ed., 1956, 127.

³⁸⁵ Le pertinenze, da distinguersi sia dalle cose composte sia dalla universalità di cose, si inquadrano nel concetto di “aggregazione funzionale e non strutturale di cosa a cosa”; al contrario, costituisce parte integrante di una cosa quella che è necessaria per la sua stessa esistenza e che, pertanto assurge a requisito della sua struttura, mancando il vincolo di subordinazione tra l’*accessorium* e il principale, richiesto dall’art. 817 c.c., con la conseguenza che in questi casi è esclusa la natura pertinenziale: Trib. Perugia, sent. del 23 maggio 2000, Rass. Giur. Umbra, 2001, 60.

³⁸⁶ B. Biondi, *op. cit.*, 130, 131.

Il vincolo pertinenziale si forma attraverso l'atto di "destinazione" del proprietario della cosa principale, o di colui che sulla stessa abbia un diritto reale, ex art. 817 cod.civ.³⁸⁷.

³⁸⁷ Cass. civ., sent. del 16 giugno 1951, n. 1572, Ced Cassazione: "In virtù delle norme contenute negli artt.817 e 818 C.C.la destinazione durevole di una cosa, a servizio o ad ornamento di un'altra che determina la "pertinenza" e porta alla unicità della loro regolamentazione giuridica, che è quella propria alla cosa principale, non può essere effettuata se non dalla volontà del proprietario della cosa principale o da chi abbia sulla medesima un diritto reale. Ne' può il vincolo pertinenziale sorgere da una norma canonica che verrebbe a trovarsi in contrasto con i principi relativi alle pertinenze ex art. 817 e 818 C.C., propri dell'ordinamento statale il quale non mutua dall'ordinamento canonico alcun criterio ne' fa ad esso alcun riferimento; pertanto anche se l'ordinamento canonico attraesse al regime della Chiesa i locali in cui abita il rettore di un oratorio pubblico, non per questo ad essi potrebbe riconoscersi il carattere di "pertinenza" della Chiesa. L'erezione di un oratorio non importa a carico dei titolari delle proprietà contigue una "servitù negativa" che duri finché dura la destinazione dell'edificio all'Esercizio del culto, perché la consacrazione o la benedizione - pure essendo presupposti necessari della esistenza di una Chiesa o di un oratorio pubblico - non possono creare "per se stesse" vincoli reali o personali in danno dei terzi. Se nella esenzione dalla conversione stabilita nello art. 18 della legge 7 luglio 1866 il legislatore ha compreso espressamente, oltre agli edifici di culto, anche gli edifici necessari ad uso di abitazione dei rettori, coadiutori, cappellani,ecc., è evidente che tali locali non potevano, come non possono, farsi rientrare ope legis nella dizione "edifici di culto" usata dal II capov. Dell'art.831 cod.civ.. Qualora le cose appartengano a due proprietari diversi, la destinazione dell'una a servizio dell'altra può avvenire solo in forza di un rapporto obbligatorio convenzionalmente stabilito tra il proprietario della cosa principale e quello della cosa accessoria: Cass. civ., sez. III, sent. del 29 settembre 2005, n. 19157, Giust. Civ. Mass., 2005, f. 7/8. Non conta la proprietà anche della cosa accessoria: colui che effettua la destinazione deve avere un potere attuale ed effettivo su entrambi gli oggetti La destinazione può qualificarsi come *atto giuridico reale* in quanto da essa si desume la volontà del disponente di creare un vincolo di strumentalità. F. De Martino, *Accessione e riserva di dominio nel regime della proprietà navale*, Riv. Dir. Nav., 1938, I, 169. Se la destinazione è impressa da chi ha diritti reali di godimento sulla cosa, aventi un termine (usufrutto, uso, abitazione), lo stesso termine riguarderà la destinazione a pertinenza. Colui che imprime la destinazione, non deve essere necessariamente proprietario della cosa accessoria, anche se la titolarità si ritiene implicita in quanto la costituzione del rapporto implica disposizione della cosa e conseguente congiunzione funzionale di essa con la res principale. F. De Martino, *Della proprietà*, Commentario al c.c., Scialoja-Branca, 3° ed., Bologna, 1962, sub artt. 817 e ss., 43; B. Biondi, *op. cit.*, 115; G. Pescatore, *Della proprietà*, Commentario al c.c., Scialoja-Branca, Torino, 2° ed., 1968, sub. Artt. 817 e ss., 61. Per potersi ravvisare il vincolo pertinenziale occorre che il proprietario della cosa principale abbia la piena disponibilità anche della cosa accessoria e che la destinazione pertinenziale possa essere fatta risalire ad un comportamento oggettivamente valutabile che destini l'una cosa al servizio dell'altra: Cass. civ., sez. II, sent. del 30 luglio 2004, n. 14559, Giust. Civ. mass., 2004, f. 7. Il vincolo cessa quando viene oggettivamente meno la destinazione funzionale tra i due beni e quando l'avente diritto, con atto volontario, dispone separatamente della pertinenza: Cass. civ., sez. II, sent. del 26 maggio 2004, n. 10147, Giust. Civ. mass., 2004, f. 5. Proprio perché la destinazione non necessita di forme solenne, anche la volontà di esclusione o cessazione di un rapporto pertinenziale può essere desunta da qualsiasi elemento a tal fine ritenuto idoneo, con accertamento di mero fatto, insindacabile in sede di legittimità se adeguatamente e correttamente motivato: Cass. civ., sez. II, sent. del 29 aprile 2003, n. 6656, Nuovo dir., 2003, 1011; Cass. civ., sez. II, sent. del 9 maggio 2005, n. 9563; Cass. civ., sent. del 26 giugno 1989, n. 3103, F. Caringella, *Codice civile, annotato con la giurisprudenza*, sub. Art. 817 c.c., Milano, 2008, 757.

Tramite essa, si costituisce un rapporto di “*funzionalità*” tra i beni, e l’atto del disponente³⁸⁸ ben potrebbe essere interpretato come un “*atto in senso stretto*”, volontario e consapevole, di attuazione e di disposizione.

Tale manifestazione espressa di volontà, costituisce l’elemento soggettivo del vincolo pertinenziale.

Anche se la proprietà dell’edificio di culto sia di un soggetto giuridico o persona fisica, la destinazione posta in essere da questo, non può divenire effettiva senza il consenso dell’autorità ecclesiastica che si avvale dell’immobile.

Essa, infatti, potrebbe destinare un locale accessorio a pertinenza, in quanto ha un potere di disposizione immediato sulla chiesa³⁸⁹.

Quando l’edificio sia già destinato al culto, invece, il privato proprietario non ha alcun potere di costituire il vincolo pertinenziale: egli potrà solo porre la cosa a disposizione dell’autorità ecclesiastica perché questa la destini a tale scopo, o, successivamente, possa farla cessare *ad libitum*³⁹⁰.

La destinazione, deve essere impressa in maniera “*durevole*”, non necessariamente perpetua³⁹¹, ma funzionale al beneficio da arrecare; “*attuale*”, ovvero

³⁸⁸ G. Tamburino, *op. cit.*, 550. Gli atti in senso stretto, infatti, sono caratterizzati dalla consapevolezza e volontarietà riguardo al comportamento voluto dalla norma e non agli effetti giuridici prodotti. Essi infatti sono tutti *tipici* cioè previsti dalla legge: F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2003, 84. E’ necessario un atto di disposizione - la “*destinazione*” - che non è “*mero atto volitivo*”, ma una relazione materiale con la cosa, che renda percepibile da parte di chiunque il rapporto di servizio - e che “*funzioni in un certo senso come forma di pubblicità*”³⁸⁸ - e il fatto che il locale accessorio per il culto è destinato all’edificio per il fine di culto, per renderne l’esercizio da parte dei fedeli più agevole

³⁸⁹ L. Scavo Lombardo, *op. cit.*, 283: “la relazione diretta e autonoma dell’autorità ecclesiastica col tempio, atta al conseguimento delle finalità inerenti alla destinazione dell’edificio, appartenga o no alla categoria generica dei diritti reali, si esplica tuttavia come un vero e proprio diritto reale di godimento, o quanto meno come un diritto assoluto, dando luogo ad un potere immediato dell’autorità medesima sulla cosa altrui”. Secondo altra dottrina, quando la proprietà dell’edificio sia di un privato, la capacità di porre il vincolo pertinenziale di altre porzioni immobiliari al servizio di quelle destinate al culto, spetta a costui: ed il nesso durerà fino a quando sia il proprietario stesso a deciderne la cessazione. Così vale anche per le suppellettili poste al servizio della chiesa: F. Zanchini di Castiglionchio, , *Tradizione, innovazione e fraintendimenti in tema di edifici di culto*, in Quad. dir. e pol. eccl., 707-717; Id, Voce (*Edifici di culto*), Enc. Giur. Treccani, Roma, 1996, 2. Vedere anche D. Barillaro, *Nozione, op. cit.*, 121 e A.C. Jemolo, *Lezioni, op. cit.*, 277.

³⁹⁰ D. Barillaro, *Nozione, op. cit.*, 117; A. Giuffrè, *op. cit.*, 30, 31.

³⁹¹ F. De Martino, *Della proprietà*, commentario al c.c. Scialoja-Branca, 3° ed., Bologna-Roma, 1962, sub att. 817 e ss..

in grado di offrire, al momento di riferimento, utilità economica e sociale al bene cui si unisce: nel caso degli edifici di culto, essa deve essere funzionale all'esercizio del culto esercitato all'interno della chiesa.

Parimenti indispensabile per creare il vincolo di destinazione è l'elemento oggettivo, consistente nel rapporto di strumentalità tra bene principale ed accessorio. L'assoluta incapacità ed inadeguatezza al servizio o all'ornamento del bene-pertinenza è tale da escludere sia la volontà del disponente, quanto la creazione di qualsiasi relazione di subordinazione tra cose³⁹².

3. Regime giuridico delle pertinenze.

La pertinenza forma con la cosa principale una unità in senso economico-sociale, per la stessa funzione e la comune destinazione: ad essa si applica dunque lo stesso regime giuridico (art. 818 c.c. "*accessorium sequitur principale*")³⁹³.

³⁹² Con una indagine di mero fatto, bisognerà, di volta in volta valutare se la cosa secondaria formi un tutt'uno con la principale, in modo da non avere una esistenza materiale separata senza che l'insieme vanga ad essere distrutto o alterato (parte di cosa); oppure se sia semplicemente destinata per il miglior uso od ornamento della cosa principale. Così, l'altare maggiore e il confessionale sono parti dell'edificio di culto perché necessari per la normale attività di culto; al contrario, il pulpito, gli stalli corali, i genuflessori, in quanto non indispensabili ad esso, sono da considerarsi semplici pertinenze: D. Barillaro, *op. cit.*, 119, 120. Il *servizio* consiste in tutte "le operazioni principali o accessorie, confluenti nel più ampio e razionale sfruttamento del fondo". App. Bologna, 27 giugno 1947, *Monit. Trib.*, 1947, 353. De Stefano, *In tema di pertinenze immobiliari dell'edificio destinato al culto*, *Il dir. eccl.*, Milano, 1951, 863 e ss.; M. Petroncelli, *Edifici di culto cattolico*, *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, 309 e ss.. Quindi i locali annessi ad una chiesa, adibiti a monastero di suore, non sono considerabili pertinenze, così i locali adibiti a teatro parrocchiale, all'educazione e istruzione dell'infanzia, in quanto in entrambi manca l'elemento della *funzionalità-strumentalità*. Secondo l'art. 818 cod. civ. tutti gli atti ed i rapporti giuridici, aventi per oggetto la cosa principale, comprendono, salva diversa volontà delle parti, anche le pertinenze. La pertinenza è quindi assorbita, attratta nella cosa principale: vi è un effetto di propagazione, e di estensione di effetti giuridici da una all'altra, anche se l'oggetto accessorio può formare oggetto di autonomi rapporti giuridici (art. 818, comma 2, cod. civ.).

³⁹³ Anche per la giurisprudenza, l'espropriazione dell'immobile si applica alle pertinenze. Corte cost., sent. del 25.5.1957, n. 64, *Giur. it.*, 1957, I, 1, 1088; indipendentemente dallo scopo prefissosi dall'amministrazione, se cioè diretto a demolire o trasformare l'immobile, ovvero a conservarlo, mutandone la destinazione: Cass. civ., sent. del 10.5.1952, n. 1326, *Foro it.*, Mass., 1952, 328. Si tratta di un "*regime giuridico estensivo*": G. Tamburino, voce "*Pertinenze*", *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 548 e ss.. Pertanto si estendono alle pertinenze sia gli atti di natura reale che gli atti di natura obbligatoria, gli

Anche per gli edifici di culto, il trattamento giuridico unitario inizia con l'atto di destinazione, cioè al momento della nascita della relazione materiale tra i due beni, tale da rendere percepibile da parte di chiunque il rapporto di servizio, e cessa con il venir meno di esso, cioè, tramite atto o comportamento del disponente che ne dimostri oggettivamente la fine; per il perimento di una delle due cose; per l'inidoneità della cosa accessoria di prestare qualsivoglia utilità; per la trasformazione della cosa principale³⁹⁴.

Si riverserà su di essi altresì la discrezionalità che l'autorità ecclesiastica sulla chiesa, salvo non sia diversamente stabilito³⁹⁵.

atti di disposizione della cosa, il possesso. La deroga alla regola della estensione, e cioè la possibilità per le pertinenze di formare oggetto di separati atti o rapporti giuridici, è stabilita dallo stesso art. 818, 2° comma, del c.c., e può avvenire o per un atto di volontà del proprietario della cosa principale o per espressa disposizione di legge.

³⁹³ G. Tamburino, *op. cit.*, 557 e ss.. La nascita del rapporto pertinenziale non può mai pregiudicare i diritti dei terzi (art. 819 c.c.). tuttavia, nel caso in cui la cosa principale sia un immobile o un bene mobile registrato, i diritti preesistenti dei terzi sulla cosa accessoria non possono opporsi a coloro che in buona fede abbiano acquistato la proprietà o altri diritti reali sulla cosa principale, ma solo quando tali diritti preesistenti risultino da atto scritto avente data certa anteriore. Negli altri casi, il diritto del terzo può essere fatto valere in qualsiasi modo. Anche la cessazione del rapporto pertinenziale non può pregiudicare i diritti dei terzi che abbiano anteriormente acquistato diritti sulla cosa principale (e che quindi si estendono alla cosa accessoria).

³⁹⁴ G. Tamburino, *op. cit.*, 557 e ss.. La nascita del rapporto pertinenziale non può mai pregiudicare i diritti dei terzi (art. 819 c.c.). tuttavia, nel caso in cui la cosa principale sia un immobile o un bene mobile registrato, i diritti preesistenti dei terzi sulla cosa accessoria non possono opporsi a coloro che in buona fede abbiano acquistato la proprietà o altri diritti reali sulla cosa principale, ma solo quando tali diritti preesistenti risultino da atto scritto avente data certa anteriore. Negli altri casi, il diritto del terzo può essere fatto valere in qualsiasi modo. Anche la cessazione del rapporto pertinenziale non può pregiudicare i diritti dei terzi che abbiano anteriormente acquistato diritti sulla cosa principale (e che quindi si estendono alla cosa accessoria). La cessazione non richiede particolari forme, e avverrà o perché il proprietario modifica la destinazione o perché aliena un bene separatamente dall'altro. Ancora sul regime giuridico delle pertinenze: P. Bonfante, *Corso di diritto romano*, Milano, 1974; C. Maiorca, *La cosa in senso giuridico*, Torino, 1937; S. Pugliatti, *Immobili e pertinenze nel progetto del secondo libro del codice civile*, Riv. Dir. Agr., 1939; E. Bassanelli, *La legge di circolazione delle pertinenze*, Studi in onore di A. Cicu, Milano, 1951; B. Biondi, *I beni*, Torino, 1956; P. Rasi, *Le pertinenze e le cose accessorie*, Padova, 1955; P. Schermi, *I presupposti legali per la costituzione del rapporto pertinenziale*, Giur. Agr. It., 1960; F. De Martino, *Beni in generale – Proprietà*, Della Proprietà, Commentario del c.c. a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1964; A. Carrozza, *Sul procedimento di destinazione pertinenziale*, Riv. Dir. Agr., 1967; Quaranta, *Pretesi riflessi processuali del rapporto pertinenziale*, Riv. Trim. dir. e proc. civ., 1975; A. Belfiore, *Interpretazione e dottrina nella teoria dei diritti reali*, Milano, 1979; Costantino, *La disciplina dei beni*, Tratt di dir. priv. diretto da P. Rescigno, Torino, 1982, 54 e ss.; Albano, voce "*Pertinenze*", Enc. Giur. Treccani, Roma, XXIII, Roma, 1990.

³⁹⁵ Pret. Napoli, Sez. I, sent. del 27 febbraio 1950, Dir. e giur., 1950, 477: "Se la legge tutela in modo particolare l'edificio di culto in virtù della sua speciale destinazione, lo tutela in una con tutti quei locali che, essendo destinati in modo durevole al servizio dell'edificio di culto, ne costituiscono pertinenze ai

Occorre differenziare il regime giuridico delle pertinenze a seconda che queste siano state poste a servizio o ad ornamento della cosa principale prima, o contemporaneamente alla destinazione al culto impressa all'edificio, o ancora successivamente a questa.

Nel primo caso, il regime giuridico del tempio destinato si estenderà anche ai locali accessori, con la conseguenza che la perdita del vincolo di destinazione con l'"*execratio*" dell'edificio farà cessare la destinazione anche delle pertinenze. Nel secondo caso, il privato proprietario dell'immobile non ha la possibilità di costituire da sé il vincolo pertinenziale, essendo nell'esclusivo potere della autorità religiosa ogni decisione al riguardo³⁹⁶.

Mentre per alcune cose, è obiettivamente rinvenibile la qualità di pertinenza (il campanile, il sagrato, il battistero), per altre occorre ricercare la volontà del disponente³⁹⁷.

Il problema dei beni ai quali si estende il regime giuridico degli edifici di culto non presenta peculiarità specifiche rispetto all'istituto delle pertinenze in diritto civile.

sensi dell'art. 817 c.c. (...). L'autorità ecclesiastica ha, in ordine alla utilizzazione degli edifici di culto, secondo quella che è la loro naturale destinazione, piena discrezionalità (...) e questa discrezionalità si estende indubbiamente alle pertinenze degli edifici medesimi". Per quanto riguarda l'esenzione dall'imposta sui fabbricati anche per le pertinenze: Sono esenti dall'imposta sui fabbricati tutti quelli adibiti all'uso del culto cattolico, nonché a quelli di tutti indistintamente i culti esistenti nello Stato, con le annesse sacrestie e campanili (art. 2, n. 1, legge 26 gennaio del 1865), ma non alle canoniche e agli episcopi. M. Piacentini, *Chiesa (come edificio di culto)*, Noviss. Dig., Torino, 1957, 189. Della esenzione dall'imposta sui fabbricati riguardante gli edifici di culto, si è occupata la giurisprudenza, chiarendo che detta regola possa valere anche per le case canoniche. La Commissione Provinciale delle imposte di Napoli ha stabilito, con decisione del 7 giugno 1950, che la canonica, più che una semplice dipendenza, è una vera e propria attinenza dell'*aedes sacra*. Pertanto ad essa compete il privilegio dell'esenzione dall'imposta sui fabbricati, accordata agli edifici destinati all'esercizio dei culti. Comm. Prov. Napoli, 7 giugno 1950, Dir. eccl., Giuffrè, Milano, 1952, 141, con nota di A. De Stefano, *Sull'assoggettabilità della casa canonica all'imposta sui fabbricati*, 141 e ss..

³⁹⁶ D. Barillaro, *op. cit.*, 115; A. Giuffrè, *op. cit.*, 27.

³⁹⁷ La soluzione deve essere ricercata caso per caso. Le *vestis* ed i *sacra ornamenta* dovranno considerarsi tali quando il proprietario li abbia destinati alla chiesa, perché siano indossati dai vari ecclesiastici che di volta in volta celebreranno la messa in quell'edificio. Sono da escludere tra le pertinenze tutti quei locali annessi all'edificio ma per altri scopi: quali il teatro e l'asilo infantile; mentre lo sono gli uffici parrocchiali la cui attività consista nell'attuare le funzioni di culto della chiesa. e solo quando sia accertato che tra la *res* principale e quella secondaria vi sia un rapporto di strumentalità o di complementarietà funzionale, si potrà richiamare l'istituto delle pertinenze: D. Barillaro, *oop. Cit.*, 126, 127.

Anche in questo caso, bisognerà ricorrere, ai fini della individuazione dei requisiti loro propri, al fine che il legislatore si è volta a volta proposto³⁹⁸. Solo alle pertinenze indispensabili all'esercizio del culto pubblico si estenderà il regime giuridico di esso³⁹⁹.

4. La sagrestia come pertinenza dell'edificio di culto, nelle recenti sentenze della Corte di Cassazione penale.

Un tipo particolare di pertinenza dell'edificio di culto è costituito dalla sagrestia⁴⁰⁰.

Si tratta del locale annesso alla chiesa dove sono conservati i libri, i paramenti, i vasi e le suppellettili sacre necessarie per il compimento delle cerimonie religiose e nel quale normalmente i ministri di culto si preparano per celebrare le sacre funzioni. Essa offre una particolare funzione di servizio e di accessorietà alla chiesa⁴⁰¹.

La competenza al mantenimento di questo luogo - oggi del "sagrestano" - era del parroco nella parrocchia, del rettore nella rettoria, del capitolo nelle chiese ad un tempo capitolari e parrocchiali.

³⁹⁸ ... "dato che esso costituisce sempre uno dei migliori criteri di interpretazione": M. Petroncelli, op. cit., 310.

³⁹⁹ Cass. civ., sent. del 5 luglio 1963, Giust. civ., 1963, I, 2374: La dicatio ad cultum della chiesa vincola l'immobile alla sua destinazione con le conseguenze che le facoltà esercitabili dal proprietario trovano un ostacolo alla loro libera esplicazione, ma tale limite, che è costituito dalla conservazione della destinazione dell'esercizio del culto, non si riferisce a quelle pertinenze che non sono indispensabili all'esercizio del culto.

⁴⁰⁰ P. G. Caron, voce "Sagrestia e sagrestano", Noviss. Dig. It., XVI, Torino, 1957, 315 e ss.; P. Lillo, voce "Sacrestia e sacrestano", Enc. del Diritto, XLI, Milano, 1989; sulle modalità d'uso della sagrestia, Vedi, Documento, Sacra Congregazione dei riti, 12 agosto 1854; AA.VV., Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti, voce "Sacristia", Roma, 1949, 422.

⁴⁰¹ I nomi anticamente usati, "Sacrarium", "Conditorium", "Pastophorium", ricordano l'uso di conservare nella sacrestia la SS. Eucaristia, e anche le adunanze capitolari e conciliari che talvolta ebbero luogo in esse; "Oblationarium", dalle oblazioni dei fedeli per la messa; "Salutatorium", dall'antico uso di salutare il Vescovo da parte dei sacerdoti e dei fedeli; "Apoditerium", significa spogliatoio.

La sagrestia è da considerarsi una parte necessaria ed integrante della chiesa, e destinata in modo permanente a servizio esclusivo di questa⁴⁰².

Seguendo lo stesso regime giuridico dell'edificio principale, nel caso di alienazione di questo, anche se appartenente ad un privato, le sagrestie non possono essere sottratte alla loro destinazione, fino a quando non intervenga un atto dell'autorità ecclesiastica di "*execratio*"⁴⁰³.

Una particolare attenzione rivolta alla difesa della sagrestia e dei luoghi di culto e delle loro pertinenze, insieme ad una definizione più puntuale di sagrestia, è stata recentemente dimostrata dalla Corte di Cassazione, nelle sentenze n. 40425 del 2008 e n. 3651 del 2008.

La decisione della Corte di Cassazione penale del 30 novembre 2008 (sentenza n. 40425 del 2008), riguarda il caso di un uomo sorpreso a svuotare, nella sagrestia di una chiesa, il cestino delle offerte dei fedeli: inseguito dal parroco, viene tratto in arresto per il reato di cui all'art. 61 c.p. nn. 6 e 10 (aggravante di aver commesso il fatto durante la

⁴⁰² in quanto "pertinenza", trovano applicazione tutte le norme della legislazione civile e concordataria italiana relative alle chiese (art. 818 e ss. del c.c.). Così, l'Accordo di modificazione del Concordato Lateranense del 1984, dispone che l'autorità civile terrà conto delle esigenze della popolazione per la costruzione di nuovi edifici di culto e delle pertinenti opere parrocchiali (art. 5, comma3); il Protocollo di approvazione delle norme sugli enti ecclesiastici (ratificato con l. 20 maggio 1985, n. 206) stabilisce che i contributi relativi al concorso dello Stato nella ricostruzione di chiese continueranno ad essere corrisposti al Ministero dei Lavori pubblici fino al 1986 e dal 1987 al 1989 dette contribuzioni concorreranno a comporre le somme complessive che saranno versate alla C.E.I.. In materia urbanistica, l'art. 53 del citato Protocollo dispone che gli impegni finanziari per la costruzione degli edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le norme delle leggi del 22 ottobre 1971, n. 865 e 28 gennaio 1977, n. 10 e successive modificazioni (materia già regolata dalle l. 18 dicembre 1952, n. 2522 e 18 aprile 1962, n. 168. Modificazioni alla l. n. 10, sono state apportate dalle leggi del 5 agosto 1978, n. 457 e 25 marzo 1982, n. 94). Vi è perciò l'obbligo da parte dei Comuni di indicare le aree da riservare alla costruzione di questi locali, riconosciuti anche come "opere di urbanizzazione secondaria"; e il diritto degli enti ecclesiastici istituzionalmente competenti a realizzare le opere religiose mediante concessioni edilizie comunali gratuite, essendo esonerati dal contributo relativo alle spese di urbanizzazione. L'art. 53 del Protocollo dispone inoltre che non può essere sottratta la destinazione dei luoghi di culto e delle pertinenti opere parrocchiali se non dopo venti anni dalla loro destinazione, a pena di nullità per gli atti che violano tale prescrizione. A livello tributario, non si considerano produttivi di reddito né i fabbricati né le loro pertinenze, destinati esclusivamente all'esercizio del culto (art. 32 DPR del 29 settembre 1973, n. 597). Regime confermato dall'art. 7, n. 4 dell'Accordo di modificazione del Concordato Lateranense del 1984. Per approfondimenti circa il trattamento urbanistico degli edifici di culto, AA. VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Milano, 1982.

⁴⁰³ A. C. Jemolo, *Lezioni*, op. cit., 1979, 381.

latitanza e contro un ministro di culto), e art. 624 bis c.p. (furto in privata dimora o nelle sue pertinenze).

Il Gip, tuttavia, non convalida la misura cautelare sostenendo che *“la sagrestia non può essere ritenuto luogo destinato a privata dimora”*: il caso dovrebbe quindi rientrare nella fattispecie di cui all’art. 624 c.p. (furto) e non 624 bis c.p. (furto in privata dimora). Il reato è dichiarato improcedibile per la mancanza di querela da parte degli interessati.

Sempre ad avviso del Gip, deve applicarsi – rigettando le aggravanti citate - l’attenuante della *“speciale tenuità del reato”* (art. 62, n. 4 c.p.), con la relativa esclusione della possibilità dell’arresto in flagranza.

Contro in diniego di convalida dell’arresto, il Pm propone il ricorso per Cassazione criticando la non considerazione della sagrestia come *“privata dimora”*: essa sarebbe infatti *“destinata allo svolgimento di attività complementari rispetto alla casa canonica”*.

Il Pm sostiene altresì che è da ravvisarsi l’aggravante di cui al 625, n. 7 c.p., trattandosi di *“cose destinate a pubblica reverenza ed esposte per necessità alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza”*, e all’art. 61, n. 10 cioè di *“fatto commesso contro un ministro del culto cattolico”*.

La Cassazione dà ragione al Pm: ai fini della configurabilità del reato di cui al 624 bis (furto in privata dimora), nella nozione di *“privata dimora”*, che è più ampia di quella di abitazione, devono includersi *“tutti quei luoghi, non pubblici, nei quali le persone si trattengono per compiere, anche in modo transitorio e contingente, attività della loro vita privata, ovvero attività culturali, professionali, politiche”*⁴⁰⁴.

Come reca la sentenza della corte di Cassazione, gli edifici e gli altri luoghi destinati in tutto o in parte a privata dimora e le relative pertinenze sono infatti, tutti quei *“luoghi non pubblici, nei quali l’ingresso è in vario modo selezionato da chi ne abbia la disponibilità”*. La sagrestia è quindi inclusa nella sfera di operatività di cui

⁴⁰⁴ Vedi anche Cass. pen., sez. 4, sent. del 26 febbraio 2003, n. 18810; Cass. pen., sez. 4, sent. del 17 settembre 2003, n. 43671.

all'art. 625, n. 1, c.p. (aggravante se il colpevole si introduce o si intrattiene in un edificio o in un altro luogo destinato ad abitazione), ed è *“il luogo funzionale allo svolgimento di attività complementari a quelle di culto, ed è servente rispetto sia all'edificio sacro che alla casa canonica”*. Essa quindi può considerarsi una *“privata dimora”*, ai sensi dell'art. 624 bis c.p..

E solo quando venga rilevato un eccesso di discrezionalità nella P.G., il Gip può non convalidare l'arresto, fornendo un'adeguata motivazione, senza poter entrare nel merito del giudizio⁴⁰⁵.

Nella decisione del 7 novembre 2007 (Cass. Pen., sentenza n. 3561 del 2008) si giudica il tentato furto di un autoradio e il danneggiamento della finestra di una sagrestia. Riuniti i due procedimenti, e ritenuta la continuazione dei fatti, la Corte d'Appello di Bologna condanna l'imputato per il delitto, più grave, di tentato furto di autoradio.

Per la difesa dell'imputato, l'aggravante contestata, di cui all'art. 635 cpv. del c.p. (*“fatto commesso in edificio di culto”*) non ricorre in quanto *“la sagrestia non può considerarsi edificio di culto, ma semplice pertinenza di esso”*.

Inoltre, vi è stato il danneggiamento della serratura dell'auto e della plancia dell'autoradio, quindi non può esservi furto di cui all'art. 624 c.p., ma delitto di semplice danneggiamento di cui all'art. 635 c.p..

Entrambi i reati poi sono improcedibili per mancanza di querela.

Per la Cassazione penale il ricorso è inammissibile per manifesta infondatezza. La sentenza impugnata sottolinea che *“la sagrestia è da considerarsi essa stessa luogo di culto, in quanto luogo nel quale sono solitamente conservati gli oggetti di culto”*. *“Il concetto di edificio di culto abbraccia infatti l'intero immobile e dunque, nel caso di una chiesa, non solo il locale destinato alle funzioni religiose, ma anche le sue pertinenze”*.

⁴⁰⁵ Cass. pen., sez. 6, sent. del 12 luglio 2006, n. 32630; Cass. pen., sez. 4, sent. Del 6 aprile 2006, n. 17435.

Il secondo reato è comunque da considerarsi un furto perché l'animus del reo era di impadronirsi della res e non di danneggiarla o deteriorarla⁴⁰⁶.

Già nella decisione della Cassazione penale del 17 marzo 1992⁴⁰⁷, la sagrestia era stata ritenuta *“un luogo aperto al pubblico”*: *“quale che sia il regime giuridico di essa secondo il diritto canonico, in quanto bene appartenente alla chiesa, unicamente rilevante per l'ordinamento statale, è la situazione di fatto a cui sono concretamente esposti i beni ecclesiastici; pertanto anche se i parroci hanno giurisdizione esclusiva sulle sagrestie ed i fedeli non possono disporre liberamente delle cose ivi custodite, il dato di fatto rilevante è che non è interdetto assolutamente l'accesso del pubblico, non è cioè vietata la frequenza, pur se occasionale, ma attuabile senza particolari condizioni, del pubblico”*.

5. Le cappelle all'interno delle chiese. I sepolcri e cappelle funerarie.

Le cappelle private sono i luoghi destinati, su licenza dell'Ordinario del luogo, al culto divino in favore di una o più persone fisiche⁴⁰⁸. Anche esse devono essere benedette secondo il rito previsto dai Libri liturgici, e sono riservate unicamente al culto divino.

Nelle chiese di grandi dimensioni spesso si trovano delle cappelle gentilizie, posizionate in genere lungo la navata, e sovente nel godimento di soggetti diversi dal titolare dell'edificio di culto. Esse sono state concesse, o a titolo di proprietà o di diritto perpetuo di godimento, dall'autorità ecclesiastica a famiglie importanti, che spesso ne hanno fatto anche il luogo di propria sepoltura. Nel primo caso, il diritto di proprietà è limitato da quello del proprietario dell'edificio che ben potrebbe usucapirlo; nel secondo caso, si tratta di un diritto reale di godimento su cosa altrui, condizionato al permanere della concessione da parte del titolare dell'edificio.

⁴⁰⁶ Vedi anche Cass. pen., n. 46187 del 2004

⁴⁰⁷ In Mass. Cass. pen., 1992, fasc. VI, 9 (m), e in Rep. Foro it., 1992, “Atti osceni”, (0670), n. 2.

⁴⁰⁸ Can. 1226 C.J.C..

Soprattutto in passato l'autorità ecclesiastica consentiva l'inumazione dei defunti nelle chiese, attraverso l'erezione di sepolcri e di cappelle gentilizie. Tali concessioni in genere erano perpetue, sicché era irrilevante il cambiamento della titolarità dell'edificio di culto⁴⁰⁹. Nel caso però, in cui l'edificio non fosse più destinato al culto, ma ad altri scopi, i discendenti dei concessionari, provando tale qualità, avrebbero potuto trasportare i resti dei loro antenati in un cimitero e rivendicare la proprietà dei monumenti eretti in chiesa, salvi gli effetti eventuali dell'usucapione a favore del proprietario dell'edificio di culto.

La concessione infatti, dà luogo ad un diritto di superficie, che essendo attribuito senza un termine di scadenza (art. 953 e ss. del c.c.) consente al concessionario di mantenere la proprietà della costruzione realizzata, quando non l'abbia perduta perché altri l'abbia acquistata⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ A. Reina, *Contributo alla classificazione analitica degli edifici dei diritti di sepolcro*, Milano, 1947; F. Carresi, *Sepolcro (Diritto vigente)*, Noviss dig. It., XVII, Torino, 1970, 33 e ss.; P.G. Caron, *Sepoltura ecclesiastica*, *ibidem*, 39 e ss.; E. Marantonio Sguerzo, *Evoluzione storico giuridica dell'istituto della sepoltura ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1976; ID., *Sepolcro (Diritto canonico)*, Enc. Del dir., XLII, Milano, 1990, 50 e ss.; A Palma, *Sepolcro e sepoltura (Diritto intermedio)*, *ibidem*, 18 e ss.; M. Petrone, *Sepolcro e sepoltura (Diritto privato)*, *ibidem*, 24 e ss.; M. Pallottino, *Sepolcro e sepoltura (diritto amministrativo)*, *ibidem*, 39 e ss..

⁴¹⁰ Cass., sent. del 14 settembre 1991, n. 9593, Rep. Foro it., 1991, Chiesa ed edifici di culto, 1260, n. 4: con riguardo al godimento di una cappella gentilizia all'interno di una chiesa, la perpetuità del godimento medesimo, ove debba escludersi una situazione proprietaria, ovvero una situazione di «patronato ecclesiastico» in virtù di concessione canonica, non può essere riconosciuto sulla base di titolo costitutivo di un diritto d'uso, a norma degli art. 1021 e segg. c.c., attesa la temporaneità di tale diritto. Cass. civ., sent del 13 marzo 2003, n. 8804 (“Diritto soggettivo sul sepolcro”). Cass. civ., sent. del 13 marzo 2003, n. 8804, www.olir.it: Il diritto sul sepolcro già costituito è un diritto soggettivo perfetto, assimilabile al diritto di superficie, suscettibile di possesso nonché di trasmissione "inter vivos" o di successione "mortis causa", e come tale opponibile agli altri privati, atteso che lo stesso nasce da una concessione amministrativa avente natura traslativa - di un'area di terreno o di una porzione di edificio in un cimitero pubblico di carattere demaniale - che, in presenza di esigenze di ordine pubblico o del buon governo del cimitero, può essere revocata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere discrezionale che determina l'affievolimento del diritto soggettivo ad interesse legittimo. In difetto di una diversa espressa volontà del fondatore, il sepolcro deve presumersi destinato "sibi familiaeque suae".

6. Il diritto di banco in chiesa. Il muro comune.

L'autorità ecclesiastica può attribuire, discrezionalmente, ad una famiglia o a chi sia titolare di un ufficio, di avere un proprio banco in chiesa⁴¹¹. Questa concessione, nel tempo, può essere modificata (ad es., spostando il banco), oppure revocata. Contro la decisione dell'autorità ecclesiastica, il soggetto interessato ha a propria disposizione solo i rimedi previsti dall'ordinamento canonico⁴¹²; nel caso in cui la controversia riguardi soggetti diversi dall'autorità ecclesiastica, vi è la competenza del giudice civile, ma è necessaria l'assenso di quella per poter accedere all'"edificio aperto al culto pubblico" (art. 5, comma 2°, Accordo del 1984: l. n. 121 del 1985)⁴¹³.

Si è affermato che gli edifici di culto non rientrerebbero tra i beni demaniali, per cui ad essi sarebbe applicabile la comunione forzosa⁴¹⁴.

Secondo parte della dottrina, anche se non appartenenti alla categoria dei beni demaniali, agli edifici di culto, dovrebbe applicarsi quel regime giuridico, atteso che l'elencazione di cui all'art. 824 c.c. non può avere valore tassativo. Una volta effettuata la destinazione, l'edificio resta vincolato ad un fine di pubblico interesse⁴¹⁵.

⁴¹¹ Cass. civ., sent. del 9 ottobre 1990, n. 9928: La controversia sul diritto del fedele «al banco» in chiesa (nella specie, manutenzione del possesso), implicando la valutazione dell'esercizio del potere dell'autorità ecclesiastica in ordine al culto ed alle modalità di esso, non rientra nella giurisdizione del giudice italiano, Foro it., 1991, I, 2157, n. N. Colaianni, Giust. civ., 1991, I, 611, Giust. civ., 1991, I, 1247, n. A. Bettetini.

⁴¹² Cass., sez. Un., 9 ottobre 1990, Giust. Civ., 1991, I, 611, 1247, con nota di A. Bettetini, *Brevi note in merito al diritto di banco in chiesa*.

⁴¹³ A.C. Jemolo, *Lezioni, op. cit.*, 400 e ss..

⁴¹⁴ Cass., 20 novembre 1945, Il dir. eccl., 1946, Milano, 243; App. Napoli, sent. del 23 giugno 1955, Il dir. Eccl., 1956, II, Milano, 257, con richiami di F. Finocchiaro.

⁴¹⁵ M. Petroncelli, *"Edifici di culto cattolico"*, op. cit., 310. Anche Cass. civ., sent. del 13 febbraio 1942, Il dir. eccl., 1942, con nota di M. Petroncelli, *Commerciabilità degli edifici di culto e comunione del muro divisorio*, Milano, 27, aveva ritenuto che: "non può essere sopraelevato un muro comune con un edificio destinato ad uso pubblico al fine di appoggiarvi nuove costruzioni".

7. Le cose mobili destinate al culto.

Negli edifici di culto e nelle pertinenze vi sono, in genere, cose mobili destinate anch'esse al culto: si tratta di altari, fissi e mobili, immagini, vasi, arredi, vesti e insegne sacerdotali, candelabri, che sono disciplinate da apposite norme (le immagini e le reliquie, can. 1188-1190 c.j.c.; gli altari, can. 1235-1239 c.j.c.; le cose sacre in generale can. 1171 c.j.c.)⁴¹⁶.

Il diritto statale prende in considerazione tali cose, in quanto siano effettivamente destinate all'esercizio del culto.

L'art. 514 n. 1 cod. proc. civ. dichiara assolutamente impignorabili “*le cose sacre e quelle che servono all'esercizio del culto*”⁴¹⁷. Quel che conta è che la cosa sia effettivamente destinata al culto. La stessa garanzia non è prevista per gli edifici di culto in generale: in realtà, il vincolo di destinazione è ritenuto sufficiente a garantirne l'inamovibilità, malgrado gli eventuali pignoramenti o rimozioni forzate.

Nel caso di chiesa e suppellettili di proprietà di un ente ecclesiastico, l'autorità ecclesiastica potrebbe far venir meno la destinazione al culto di un suppellettile e provvedere alla sua sostituzione.

Si ritiene che il privato proprietario di una cosa sacra, abbia la possibilità anche di sostituirla (si pensi all'arredamento divenuto obsoleto o alla sostituzione con copie delle immagini sacre, anche se vi è chi ha ritenuto tale possibilità come proibita dalla legge, dal momento che il titolare della res sacra ha compiuto una *dedicatio ad cultum publicum*⁴¹⁸).

⁴¹⁶ Cass. civ., sent. del 16 marzo 1981, n. 1474. Giust. civ., 1981, I, 1654: La sola circostanza certa dell'esposizione secolare, in chiesa, di un quadro a soggetto religioso di proprietà privata, se consente di ritenere il fatto oggettivo della venerazione da parte dei fedeli e la volontà del proprietario di consentire tale specifico uso, non implica secondo l'id quod plerumque accidit, l'intervento del potere ecclesiastico attraverso un apposito atto di *dicatio ad cultum*.

⁴¹⁷ La vendita forzata, infatti, farebbe cessare l'uso a fini spirituali dei beni, V. Andreoli, *Commento al codice di procedura civile*, III, Napoli, 1957, 135 e ss..

⁴¹⁸ In senso contrario, Cass. civ., sent. del 31 dicembre 1948, n. 1951, Foro it., 1949, I, 4 e ss..

8. I cimiteri.

Va ricordato che il diritto della Chiesa considera sacri i cimiteri (can. 1240-1243).

Il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Regolamento di polizia mortuaria) assicura la conservazione del carattere sacro dei cimiteri, vincolando tali luoghi esclusivamente alla sepoltura e all'esercizio del culto dei defunti. L'art. 92, n. 4 recita: “*non può essere fatta concessione di aree per sepolture private a persone o ad enti che mirino a farne oggetto di lucro e di speculazione*”.

All'art. 100 del decreto presidenziale si prevede inoltre che i piani regolatori cimiteriali prevedano reparti speciali e separati per la sepoltura di cadaveri di persone professanti un culto diverso da quello cattolico. Il Comune ha la facoltà di concedere a privati e ad enti l'uso di aree per la costruzione di sepolture a sistema di tumulazione individuale, per famiglie e collettività.

Il codice civile, all'art. 824, secondo comma, ha statuito che i cimiteri sono soggetti alla disciplina propria dei beni demaniali, e quindi, come tali, sono inalienabili e insuscettibili di esecuzione forzata in seguito a pignoramento. E' però possibile concedere determinate aree a privati o ad enti per edificarvi sepolture per famiglie e collettività. Da queste concessioni deriva al privato un diritto soggettivo perfetto opponibile nei confronti degli altri privati, alienabile e prescrivibile.⁴¹⁹

⁴¹⁹ Cass. civ., sent. del 15 settembre 1997, n. 9190, il dir. eccl., 1998, II, 423-426: vi si ammette la pignorabilità della cappella ma non la possibile espropriazione del loculo, a protezione dell'unità familiare che la legge ha inteso assicurare (D.P.R. 285 del 1990): Giuliano, *Famiglia, parentela e ius sepulchri*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1997, I, 226-232. Sullo “*ius sepulchri*” come diritto soggettivo, si veda la recente giurisprudenza. Trib. Civ., sent. dell'8 settembre 2005, n. 751: Il diritto alla tumulazione, che nel sepolcro ereditario si trasmette per atto inter vivos o mortis causa dall'originario titolare anche a persone non facenti parte della famiglia, nel caso di sepolcro gentilizio o familiare è attribuito in base alla volontà del fondatore con riferimento alla cerchia dei familiari destinatari del sepolcro stesso, acquistandosi tale diritto iure proprio sin dal momento della nascita e dando luogo ad una particolare forma di comunione indivisibile tra contitolari, senza poter essere trasmesso né per atto tra vivi, né per atto mortis causa, né perdendosi per prescrizione o rinuncia (nel caso di specie, l'avvenuto rilascio di concessione amministrativa di due sezioni del suolo al camposanto per la costruzione di cappella gentilizia, confermava la natura familiare della stessa e determinava la trasmissione del relativo diritto di tumulazione ai parenti legati iure sanguinis (discendenti, parenti di secondo e terzo grado rispetto al capostipite e relativi coniugi), fatta eccezione per il marito della sorella del concessionario, non avente alcun vincolo di consanguineità con quest'ultimo). Trib. Brindisi, sent. del 12 aprile 2006: Nei casi

Il privato concessionario della cappella acquisisce non un diritto di superficie ma un diritto d'uso, quindi può servirsi di tali beni limitatamente ai bisogni suoi e della sua famiglia per la sepoltura e il culto dei defunti.⁴²⁰

La cappella costruita sul suolo oggetto del diritto⁴²¹ non passa di proprietà al privato concessionario e né può essere soggetta ad esecuzione forzata. L'art. 92 del D.P.R. 285 del 1990 ha inteso evitare la circolazione dei sepolcri e ha rimesso la valutazione delle concessioni alla discrezionalità del Comune. La P.A. ha la facoltà, anche se in via eccezionale e per ragioni di grave necessità, di abbattere il cimitero e di costruirne uno nuovo: i privati, in questi casi, non usufruiscono più dei sepolcri ma possono solo ricostruirli a loro spese nel nuovo cimitero, nel quale hanno solo un diritto a costruire su un suolo corrispondente a quello precedentemente occupato. Inoltre la P.A. ha la facoltà di poter revocare in qualsiasi momento le singole concessioni, ove ciò

in cui il fondatore-capostipite non manifesti la volontà di limitare la cerchia dei contitolari del diritto di proprietà e di utilizzo del sepolcro ai suoi soli eredi, il sepolcro si intende destinato al fondatore *familiaeque suae*, e quindi il diritto alla sepoltura spetta a tutti i discendenti del fondatore nonché ai rispettivi coniugi. Cass., sent. 13 marzo 2003, n. 8804: "Il diritto sul sepolcro già costituito è un diritto soggettivo perfetto, assimilabile al diritto di superficie, suscettibile di possesso nonché di trasmissione "inter vivos" o di successione "mortis causa", e come tale opponibile agli altri privati, atteso che lo stesso nasce da una concessione amministrativa avente natura traslativa - di un'area di terreno o di una porzione di edificio in un cimitero pubblico di carattere demaniale - che, in presenza di esigenze di ordine pubblico o del buon governo del cimitero, può essere revocata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere discrezionale che determina l'affievolimento del diritto soggettivo ad interesse legittimo. In difetto di una diversa espressa volontà del fondatore, il sepolcro deve presumersi destinato "sibi familiaeque suae". Cass. civ., sent. 19 maggio 1995, n. 5547: "La costituzione di un sepolcro familiare, ove non risulti una diversa volontà del fondatore, conferisce il diritto alla sepoltura al fondatore e a tutti i suoi discendenti; pertanto, anche i discendenti di sesso femminile, benché coniugati e con diverso cognome, acquistano - iure proprio - il diritto alla sepoltura in quanto facenti parte della medesima famiglia". Sui beni d'arredo del cimitero invece, si veda, Cons. di Stato, sent. del 4 giugno 2002, n. 6620: "I beni di arredo del cimitero, quali lampade e portafiori, ed in definitiva tutta quella serie di arredi secondari da sempre rimessi alla scelta (ed al soggettivo senso di pietas) dei soggetti privati, sono beni del tutto alieni, anche strumentalmente, alla gestione del servizio pubblico cimiteriale stricto sensu, e per i quali, fra l'altro, non si riesce ad avvertire efficacemente la necessità di garantire, anche per esigenze di decoro, l'assoluta uniformità nell'ambito di un cimitero. Pertanto tali beni non sono sussumibili nell'ambito del servizio pubblico cimiteriale e non risulta legittima estrinsecazione delle attribuzioni dell'amministrazione comunale provvedere con gara pubblica al relativo approvvigionamento".

⁴²⁰ Terranova, *Impignorabilità delle sepolture private: un problema di qualificazione giuridica della relazione tra il privato e il sepolcro*, Il dir. eccl., 2000, II, 64-75.

⁴²¹ Pret. Ginosa, sent. dell'8 gennaio 1986, Arch. civ., 1986, 768: "La cappella cimiteriale è nello stesso tempo luogo di sepoltura e luogo dove i parenti dei defunti ne onorano la memoria con atti di devozione e di preghiera; esercita, pertanto, il possesso della cappella il parente del defunto sepolto, il quale accede alla stessa, avendone la chiave, per compiere atti di culto".

sia necessario all'ordine e al buon governo di tutto il cimitero. Il privato in tali casi può adire la giurisdizione amministrativa. L'art. 341 del T.U. delle Leggi Sanitarie prevede che il Ministro della Salute, di concerto col Ministro dell'Interno, udito il parere del Consiglio di Stato, previo parere del Consiglio Superiore di Sanità, possa autorizzare con decreto la tumulazione di cadaveri e dei resti mortali in luoghi diversi dal cimitero sempre nell'osservanza delle norme di polizia mortuaria (D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285), sempre che ricorrano giustificati motivi di onoranze speciali e comunque per onorare la memoria di chi abbia acquisito in vita benemerenze eccezionali (can. 1242)⁴²².

⁴²² Cons. di Stato, sent. del 4 giugno 2002, n. 6620, www.olir.it: "I beni di arredo del cimitero, quali lampade e portafiori, ed in definitiva tutta quella serie di arredi secondari da sempre rimessi alla scelta (ed al soggettivo senso di pietas) dei soggetti privati, sono beni del tutto alieni, anche strumentalmente, alla gestione del servizio pubblico cimiteriale stricto sensu, e per i quali, fra l'altro, non si riesce ad avvertire efficacemente la necessità di garantire, anche per esigenze di decoro, l'assoluta uniformità nell'ambito di un cimitero. Pertanto tali beni non sono suscettibili nell'ambito del servizio pubblico cimiteriale e non risulta legittima estrinsecazione delle attribuzioni dell'amministrazione comunale provvedere con gara pubblica al relativo approvvigionamento". TAR Basilicata, sent. del 18 luglio 2003, n. 777. TAR Basilicata, sent. del 18 luglio 2003, n. 777, www.olir.it: "Il suolo che ricade nel perimetro del cimitero comunale, ai sensi dell'art. 824 c.c. rientra nel demanio comunale. Trib Trani 8 settembre 2005: Il diritto alla tumulazione, che nel sepolcro ereditario si trasmette per atto inter vivos o mortis causa dall'originario titolare anche a persone non facenti parte della famiglia, nel caso di sepolcro gentilizio o familiare è attribuito in base alla volontà del fondatore ai membri della famiglia, destinatari del sepolcro stesso, acquisendosi tale diritto iure proprio sin dal momento della nascita dando luogo ad una particolare forma di comunione indivisibile tra contitolari, senza poter essere trasmesso né per atto tra vivi, né per atto mortis causa, né perdendosi per prescrizione o rinuncia. L'avvenuto rilascio di concessione amministrativa di 2 porzioni del suolo nel cimitero per la costruzione di una cappella gentilizia confermava la natura familiare della stessa e determinava la trasmissione del relativo diritto di tumulazione ai parenti, legati iure sanguinis, fatta eccezione per il marito della sorella del concessionario, non avente nessun vincolo di consanguineità con quest'ultimo". TAR Lazio, sent. del 6 maggio 2005, n. 3397, www.olir.it: "Il servizio di illuminazione votiva è un servizio pubblico locale che mira a soddisfare il sentimento religioso e la pietas di coloro che frequentano il cimitero, che consente di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale".

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

1. L'eguaglianza nella libertà. 2. Le nuove confessioni ed i "luoghi di culto". "Paura" delle moschee. 3. I criteri per una possibile riforma della disciplina normativa. 4. La situazione proprietaria attuale.

1. L'eguaglianza nella libertà.

Fin dai tempi della legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico, l'edificio di culto è stato concepito come il luogo di soddisfazione di "*bisogno sociale primario*": il sentimento religioso della popolazione.

Questa premessa storica, ha permesso di inserire i luoghi di culto, fra i compiti dello Stato, e poi delle Regioni e dei Comuni.

Il "*ruolo sociale*" svolto dai medesimi, nella prospettiva del *Welfare state*, ha permesso loro di beneficiare di molteplici contributi economici, agevolazioni fiscali, e di essere di diritto inseriti nelle previsioni urbanistiche locali.

Il legislatore dovrebbe però offrire una tutela giuridica egalaritaria nel godimento delle libertà (art. 8 Cost., 1° comma), alla luce degli interventi della Corte costituzionale circa il divieto di discriminazioni tra "confessioni religiose".

Così anche della prescrizione legislativa secondo cui "*occorre tener presenti le esigenze religiose della popolazione*"⁴²³.

La Consulta ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle leggi regionali che limitavano i benefici giuridici – contributi economici e assegnazione di aree necessarie - ai soli edifici delle confessioni religiose munite di intesa con lo Stato: "... *la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio del culto professato*

⁴²³ Art. 5 Accordo di revisione del concordato Lateranense del 1984.

come esplicitamente sancito dall'art. 19 Cost.” – e – *“l'aver stipulato l'Intesa prevista dall'art. 8, 3° comma, Cost., per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini”*⁴²⁴.

Del resto, l'idea stessa della “*laicità*” così come delineata nella nota sentenza della Corte costituzionale del 12 aprile 1989, n. 203, “...*implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale*”.

Ma la differenza di trattamento tra edifici cattolici e acattolici permane. L'art. 831 del c.c. si riferisce solo ai primi, e anche che quando si è trattato di estendere il vincolo di destinazione ad altri edifici lo si è fatto espressamente, tramite l'Intesa (art. 8, 3° comma della Cost.)⁴²⁵.

Inoltre, l'attuale disciplina urbanistica non sembra tener conto in maniera paritaria degli altri culti presenti nel nostro paese.

2. Le nuove confessioni ed i “*luoghi di culto*”. “*Paura*” delle Moschee.

L'Italia si presenta oggi con un panorama confessionale fortemente rinnovato.

Vi sono culti e religioni provenienti da tutte le parti del mondo: con oltre un milione di musulmani, più di seicentomila ortodossi (tra russi, moldavi, ucraini, e altri), centomila buddisti e altrettanti induisti. Essi - per la maggior parte - chiedono di esser posti nella condizione di poter concretamente esercitare il culto, anche in luoghi adatti alle rispettive esigenze religiose.

Vi è però da rilevare che gli stessi concetti di “*culto pubblico*” e di “*edificio di culto*” non sembrano più sufficienti nella realtà odierna. Se da un lato vi sono

⁴²⁴ Corte cost. sent. del 27 aprile 1993, n. 195, Giurispr. Cost., 1993, 1324.

⁴²⁵ Intesa con le Comunità Ebraiche 27 febbraio 1987 e 6 novembre 1996, art. 14.

confessioni che si “appoggiano” ad immobili della Chiesa cattolica tramite contratti di comodato, di affitto, o rapporti di fatto del tutto gratuiti, dall’altro, ve ne sono altre che non desiderano edifici veri e propri, ma semplici spazi di riunione spirituale, di incontro, di collegamento familiare.

Per tutte queste nuove esperienze, sarebbe più adattabile la nozione di “*luoghi di culto*”, con la conseguenza di dover adattare la legislazione italiana - anche quella di carattere urbanistico e fiscale - alla nuova situazione.

Vi è poi la crescente “paura” delle Moschee.

Esse non hanno i caratteri propri delle chiese e dei luoghi in cui si assiste alla presenza divina, e deputati alla “soddisfazione dei bisogni religiosi della popolazione”, quanto piuttosto quelli di incontro e di raccolta di comunità eterogenee e indefinite.

Ciò da adito a forti preoccupazioni per l’ordine pubblico, per il pericolo di crescita, all’interno di esse, di vere e proprie cellule terroristiche.

I luoghi di culto islamici nascono per opera di singole associazioni che gestiscono autonomamente locali senza controlli o regole scritte. Anche la verifica dei flussi economici interni e provenienti dall’estero è estremamente difficoltosa. E non è ad oggi possibile stabilire quali e quanti luoghi di culto islamici ci siano in Italia.

Nelle maggior parte delle moschee, per di più, non si sa chi sia il responsabile, chi siano gli imam, e le attività realmente svolte. Il limite per un pacifico riconoscimento di esse quali luoghi di culto, deriva proprio dalla mancanza, di “*una organizzazione minima rappresentativa*”, di un ente esponenziale della comunità religiosa, in grado di esprimere chiaramente i principi del gruppo e di relazionarsi paritariamente con lo Stato.

La Lega Nord ha proposto l’emanazione di una legge - attraverso referendum tra i cittadini - per la regolamentazione di nuove moschee “*considerate spesso erroneamente luoghi di culto quando invece sono luoghi di indottrinamento e proselitismo*”. “*Qualora il referendum dia esito positivo, la moschea dovrà essere costruita in un luogo distante almeno un chilometro da una chiesa italiana, come, in Egitto, le chiese devono essere a*

oltre un chilometro dalla moschea più vicina” (Andrea Gibelli, capogruppo Lega Nord in Commissione Affari Costituzionali della Camera, settembre 2008).

3. I criteri per una possibile riforma della disciplina normativa.

L’aspetto più importante della legislazione regionale in materia urbanistica è costituito dalla devoluzione agli enti responsabili del servizio religioso di una quota dei proventi dei contributi derivanti dalle concessioni edilizie.

Molto spesso tuttavia, la pianificazione territoriale raggiunge livelli assai elevati di dettaglio, che pregiudicano il rilascio del “permesso di costruire” nuovi edifici di culto o anche solo il mutamento di destinazione di edifici già esistenti.

Bisognerebbe invertire il rapporto tra “*esigenze di culto della popolazione*” e “*poteri di governo del territorio*”: le prime, in quanto costituenti un valore tutelato dalla Costituzione, dal Patto Internazionale sui diritti civili e Politici, e dalla Convenzione europea dei diritti dell’Uomo, dovrebbero sempre avere la priorità sui secondi.

I Comuni dovrebbero respingere le richieste ricevute, tramite atto motivato, dalla sproporzione tra opera da realizzare e numero dei soggetti richiedenti, o dalla prevalenza di superiori valori costituzionali. Essi dovrebbero far dipendere le loro decisioni, anziché dalla presenza di intese tra la confessione interessata e lo Stato, dal riscontro dei requisiti “necessari” provenienti dalle indicazioni della Corte costituzionale (sentenze n. 195/1993 e n. 346/2002). Ciò tuttavia, solo per edifici di culto in senso stretto, non per luoghi in cui si svolgono attività parareligiose⁴²⁶.

Tutto questo, potrebbe essere realizzato solamente tramite una “*Legge generale sulla libertà religiosa*”.

⁴²⁶ Come è avvenuto tramite alcune leggi regionali che hanno ampliato il concetto di “*attrezzature religiose*” ai fini del rilascio di contributi economici e per la pianificazione urbanistica. L.R. Liguria, del 24 gennaio 1985, art. 2.

La disponibilità di edifici di culto costituisce un aspetto della libertà individuale di religione, nella sua dimensione collettiva di esercizio associato del culto, e va garantita non da singole e sporadiche intese, bensì da una legge applicabile a tutte le confessioni.

La necessità di una regolamentazione oggettiva, è avvalorata dal fatto che il sistema vigente, lascia “risolvere” alcune questioni sulla libertà di culto dai Tribunali Amministrativi regionali, con possibilità di accesso alla Corte costituzionale solo in via incidentale.

I progetti di leggi finora presentati, indicano tuttavia come destinatari del diritto di disporre o di costruire luoghi di culto, le “*confessioni religiose*” - e non i singoli fedeli - e solo quelle che abbiano “una presenza certa e organizzata” sul territorio.

L’ultima proposta di legge presentata, nella seduta della Camera del 4 luglio 2007, si concentra sulla necessità di iscrizione della confessione religiosa e del suo ente esponenziale, in un apposito nuovo registro, cui consegue il riconoscimento della personalità giuridica agli effetti civili. Essa introduce ben quattro regimi giuridici differenziati: quello riservato alla Chiesa cattolica; quello delle confessioni che abbiano stipulato un’intesa con lo Stato alla quale sia seguita una legge; quello delle confessioni iscritte nel registro delle persone giuridiche ma senza intesa con lo Stato; quello delle confessioni non iscritte nel registro delle persone giuridiche.

Ma in realtà, il provvedimento statale di iscrizione, ancorato al controllo sulla opportunità della medesima, sembra privo di fondamento costituzionale.

L’unico aspetto innovativo nella proposta di legge, si può cogliere nella disposizione che legittima le confessioni iscritte nel registro, a derogare le norme urbanistiche ove irragionevolmente limitative⁴²⁷.

⁴²⁷ Contrariamente al vigente potere discrezionale delle autorità locali di concedere spazi per l’edilizia religiosa.

4. La situazione proprietaria attuale.

L'ultima osservazione riguarda la situazione della proprietà delle chiese.

Esse appartengono a privati assai meno di frequente che in passato, e sono per la maggior parte, incluse nei patrimoni del F.E.C., dei Comuni, del Demanio.

I Comuni, sono spesso intervenuti autoritativamente, ritenendo di poter aprire e chiudere edifici di culto, senza tener conto del loro vincolo di destinazione.

Le chiese del F.E.C. che hanno ottenuto la personalità giuridica, non sono passate in proprietà della Chiesa cattolica come era giusto immaginare: l'autorità ecclesiastica ha preferito acconsentire a tale situazione, evitando la responsabilità sulla manutenzione straordinaria degli edifici.

In alcuni casi, i privati proprietari hanno persino previsto il pagamento di un biglietto per l'accesso alle chiese: pratica presto scoraggiata dall'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso⁴²⁸.

Infine, non si può trascurare la questione del grande valore storico-artistico del patrimonio ecclesiastico di cui le chiese sono parte decisiva. Molteplici in proposito, le "Intese concordatarie" stipulate. Si auspica da più tempo che la Conferenza Episcopale italiana riesca a realizzare il progetto di censimento reale e completo delle chiese appartenenti ad enti ecclesiastici.

⁴²⁸ "... a motivo del loro eminente significato ecclesiale l'ingresso nelle chiese cattedrali non potrà in alcun caso essere assoggettato al pagamento del ticket".

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, 2008, Torino.
- AA.VV. (F. Bassi, G. Grisenti, G. Pagliari), *L'edilizia di culto nel nuovo Concordato, Aggiornamenti sociali*, 1987.
- AA.VV. (F. Grisenti, G. Pagliari), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, *L'Amico del clero*, 1987.
- AA.VV. (G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi), *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Bari-Roma, 2006.
- AA.VV., (a cura di C. Minelli), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Università cattolica del Sacro Cuore. *Atti del Convegno di Studi* (Milano, 22-23 giugno 1994), Milano, 1995, Vita e Pensiero, in *Jus*, 1995. Ivi, in particolare, Casuscelli G., *La condizione giuridica dell'edilizia di culto*, 287-300; Roccella A., *Esigenze religiose e piani urbanistici*, 301-318; Botta R., *Le fonti del finanziamento dell'edilizia di culto*, 467-480; Scandurra M.F., *Il Fondo Edifici di Culto*.
- AA.VV., *Accessione invertita*, Milano, 1993.
- AA.VV., *Beni culturali e interessi religiosi*, Jovene, Napoli, 1983. AA.VV., *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti*, voce "Sacristia", Treccani, Roma, 1949.
- AA.VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa* (a cura di J.I. Arrieta), Marcianum Press, 2006.
- AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Milano, 1980.
- AA.VV., *Le fonti del diritto ecclesiastico*, Torino, 2000.
- AA.VV., *Norme per la realizzazione degli edifici di culto. Atti dell'incontro di studio di Brescia*, 6 luglio 1999, Regione ecclesiastica lombarda, Ex-lege n. 309/1999.

AA.VV., Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica, Atti del convegno di Siena, 27-29 novembre 1980, Giuffrè, Milano, 1981.

AA.VV., Principio pattizio e realtà religiose minoritarie, Torino, 1995.

AA.VV., Religione e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato, Bologna, 1997.

Abati R., Futuro dell'edilizia di culto in Italia dopo il Concordato, L'Amico del clero, 1985.

Acciai R., La sentenza n. 195 del 1993 della Corte cost. e sua incidenza sulla recente legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto, Giur. cost., 1993.

Acevedo L.H., "Chiesa, luogo sacro", NDDC, 173-175, "Culto", NDDC, "Luogo sacro", NDDC.

Acquarone L., Pianificazione urbanistica e standards. Lo standard urbanistico religioso, in AA.VV., Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano, Milano, 1982.

Adami F.E., Cessioni e ripartizioni, in I.Bolgiani, (a cura di), enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005), Milano, 2006.

Albano, voce "Pertinenze", Enc. Giur. Treccani, XXIII, Roma, 1990.

Albisetti A., Brevi note in tema di "deputatio ad cultum publicum" e art. 42 della Costituzione, Il dir. eccl., 1975.

Albisetti A., Corte costituzionale e problematica ecclesiasticistica negli anni novanta, in AA.VV., Studi in onore di F. Finocchiaro, I, Padova, 2000.

Allorio E., Ancora sul problema delle cose sacre, Riv. Dir. priv., 1935.

Allorio E., Il problema delle cose sacre, in Riv. Dir. priv., 1934.

Amato G., Forme di stato e forme di governo, in AA.VV., Manuale di diritto pubblico, Bologna, 1986.

Andreoli G., Le pertinenze, Cedam, Padova, 1936.

Andreoli V., Commento al codice di procedura civile, III, Napoli, 1957.

Angeletti S., Brevi note di commento all'Intesa con l'unione Buddhista Italiana, *Il dir. eccl.*, 112, 2001.

Azzimonti C., L'ingresso in chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221), *Quad. dir. ecclesiale*, 2005.

Azzimonti F., I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico e in quello concordatario italiano, Bologna 2001.

Baccari R., La situazione giuridica delle chiese nel diritto italiano, nota a sentenza della Cass, S. III civ., 16 giugno 1951, n. 1572, e in *Il Dir. Eccl.*, 1955.

Bainton R.H., La lotta per la libertà religiosa (*The travail of religious liberty*), trad. di F. Medioli Cavara, Bologna, 1963.

Balladore-Pallieri F., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1945.

Barassi L., *Diritti reali e possesso*, I, Milano, 1952.

Barbante V., L'autorizzazione delle pratiche urbanistiche: profili pastorali e tecnici, *Ex lege*, 1, 2003.

Barillaro D., Edifici di culto ed art. 700 cod. proc. civ., *Il dir. eccl.*, 1965.

Barillaro D., *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Modena, 1959.

Bassanelli E., La legge di circolazione delle pertinenze, *Studi in onore di A. Cicu*, Giuffrè, Milano, 1951.

Belfiore A., *Interpretazione e dommatica nella teoria dei diritti reali*, Giuffrè, Milano, 1979.

Bellico G., Luoghi e tempi sacri, in *GIDDC, Il diritto nel mistero della Chiesa. III. Magistero, sacramenti, luoghi e tempi sacri*, Qapoll 3, Roma, 1980.

Benigni R., L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2007.

Berlingò S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992.

Berlingò S., *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino, 2000.

Bertolino R., *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione*, Torino, 1989.

Bertolino R., *Spese culturali dei comuni e templi acattolici*, *Il dir. eccl.*, 1963.

Bettetini A., Brevi note in merito al diritto di banco in chiesa, nota a sent. Cass., sez. Un., 9 ottobre 1990, Giust. Civ., 1991, I, 611, 1247.

Bettetini A., Gli enti e i beni ecclesiastici, Art. 831 c.c., Milano, 2005.

Bettetini, Sulla relazione fra religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna, Il dir. eccl., 114, 2003, I, 901-926.

Betti E., “Atti giuridici”, Nuovissimo Digesto it., vol. I, Torino, parte II, 1958.

Bicego C., De violatione et reconciliatione ecclesiarum, Antonianum – Th 63, Vicentine, 1965.

Biondi B., I beni, Giappichelli, Torino, 1956.

Biondi B., I beni, Trattato di diritto civile italiano, diretto da F. Vassalli, Torino, III, 1953.

Bolgiani I., Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. Esperienza di un ventennio (1985-2005), Bologna, 2007.

Bonfante P., Corso di diritto romano, Milano, 1976.

Boni G., Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiasticistici, Torino, 2005.

Boschi F., Edilizia di culto e anagrafe religiosa. Note critiche alla l.r. n. 12/1992 della Regione Marche. Disciplina del Fondo per le opere di urbanizzazione, in Interessi religiosi e legislazione regionale, a cura di R. Botta, Atti del Convegno di studi di Bologna, 14-15 maggio 1993, Milano.

Botta R. (a cura di), Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del convegno di studi di Bologna, 14-15 maggio 1993, Milano, 1994.

Botta R. (a cura di), Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, Atti del convegno di studi, Firenze 28-29 ottobre 1998, Giappichelli, Torino, 2001.

Botta R., Codice di diritto ecclesiastico, Torino, 1997;

Botta R., Edifici di culto cattolico, Il diritto eccl., 2004, 860 e ss..

Botta R., Le fonti di finanziamento dell’edilizia di culto, Il dir. eccl., 1994, I, 768 e ss..

Botta R., Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile, II ed., Torino, 1998.

Botta R., Norme per i finanziamenti della CEI per la nuova edilizia di culto, Codice di diritto ecclesiastico, Torino, 1997.

Botta R., Oneri di culto, Enc. Gir. Treccani , XXI, Roma.

Botta R., Regionalismo forte e tutela del sentimento religioso dei cittadini, Pol. Dir., 1996, I, 135-136.

Bovini R., Premessa storica – Dalla prima guerra mondiale al codice civile del 1942, AA.VV., Trattato di diritto privato, V, Torino, 1982.

Branca G., Istituzioni di diritto privato, Zuffi, Bologna, 1958.

Buccisano O., Specificazione (diritto privato), Enc.Dir., XLIII, Milano, 1990.

C.E.I., Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici e per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica, Risposta al quesito circa la nozione giuridica di chiesa nell'ordinamento canonico dell'8 giugno 1998, Quad, dir. e pol. eccl., 1999, 494 e ss..

C.E.I., I beni culturali della chiesa in Italia. Orientamenti, Roma, 9 dicembre 1992, Bologna, 1993.

C.E.I., Istruzione in materia amministrativa, 1° aprile 1992, n. 93.

Calabuig I. M., Il rito della dedicazione della chiesa, in A.J. Chupungco, ed. Scientia liturgica. Manuale di liturgia. V. Tempo e spazio liturgico, Casale Monferrato, 1998.

Calandra P., Storia dell'amministrazione pubblica in Italia, Bologna, 1978.

Calasso F., Autonomia (Premessa storica), Enc. Dir., IV, Milano, 1959.

Calisse, Chiesa, Digesto italiano, VII/I, Torino, 1887-1896.

Calogero M., L'occupazione acquisitiva, Milano, 1996.

Calvi M., L'edificio di culto è un "luogo sacro?". La definizione canonica di "luogo sacro", Quad. dir. e pol. eccl., 2000, 228 e ss..

Cantucci, La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico, Padova, 1952.

Caputi Iambrenghi V., Beni pubblici (uso dei), Dig. Disc. Pubbl., II, Torino, 1987.

Caracciolo La Grotteria A., La retrocessione dei beni espropriati per causa di pubblica utilità, Annali della Facoltà di scienze politiche ed economia e commercio dell'Università di Perugia, 1963.

Cardani Contursi Lisi, *Pertinenze*, Noviss. Dig. It., XII, 1965; Id., *Le Pertinenze*, Padova, 1952.

Cardia C., *Edilizia di culto e legge n. 222 del 1985*, Foro it., 1995, I, 3114.

Cardia C., *Pluralismo*, Enc. Dir., XXXIII.

Cardia C., *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Convegno di Roma del giugno 2007, Lumsa, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

Cardia C., *Lo spirito della nuova intesa sui beni culturali*, in M. Madonna (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007.

Cardia C., *Lo spirito della nuova intesa*, in M. Madonna (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007.

Cardia C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999.

Cardia C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, Bologna, 2003.

Cardia C., *Stato e confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, 1988.

Cardia C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, www.statoeChiese.it, 2008.

Caringella F., *Codice civile, annotato con la giurisprudenza, sub. Art. 817 c.c.*, Milano, 2008.

Carmignani Caridi S., *Il regime tributario dell'ente ecclesiastico*, in J. I. Arrieta (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, Venezia, 2007.

Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici e per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica, *Circolare n. 32 – Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*, Roma 10 maggio 2002, in www.chiesacattolica.it.

Carmignani Caridi S., *Il regime tributario dell'ente ecclesiastico*, in J. I. Arrieta (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, Venezia, 2007.

Carnevale Venchi M.A., Opere pubbliche (ordinamento amministrativo), Enc. Dir., XXX, Milano, 1980.

Carobene G., La Corte europea e lo status delle minoranze religiose in grecia, Il dir. eccl, 1997, II, 123 e ss..

Caron P. G., voce "Sagrestia e sagrestano", Noviss. Dig. It., XVI, Torino, 1957.

Caron P.G., Sepoltura ecclesiastica, Noviss. Dig. It., XVI, Torino, 1957.

Carresi F., Sepolcro (Diritto vigente), Noviss dig. It., XVII, Torino, 1970.

Carrozza A., Sul procedimento di destinazione pertinenziale, Riv. Dir. Agr., 1967.

Casati E. e Russo G., Manuale di diritto civile italiano, Giappichelli, Torino, 1950, 316.

Cassese S., I beni pubblici. Circolazione e tutela, Milano, 1969.

Cassese S., L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici, Contratto e Impresa, 1996.

Casuscelli G., Calamità naturali, opere pubbliche ed edifici di culto, Il dir. eccl.,1978.

Casuscelli G., Diritto ecclesiastico regionale, Digesto disc. pubbl., V, Torino, 1990.

Casuscelli G., Edifici ed edilizia di culto, Problemi generali, Milano, Giuffrè, 1979.

Casuscelli G., Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: notazioni problematiche, in AA.VV., Nuove prospettive di studio del diritto ecclesiastico italiano, Milano, 1981.

Casuscelli G., La condizione giuridica dell'edificio di culto, in AA.VV., L'edificio di culto. Profili giuridici, Milano, 1981.

Casuscelli G., Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative, Quad. dir. e pol. eccl., 1997, 83-84.

Casuscelli G., Libertà religiosa e fonti bilaterali, Anuario de derecho eclesiastico del Estrado, VIII, 1987, 85.

Casuscelli G., Post-confessionismo e transizione, Milano, 1984.

Catalano, Sull'equiparazione agli effetti tributari del fine di culto o di religione con fini di beneficenza e istruzione, Il dir. eccl, 63, 1952, I, 316-340.

Cavana P., Gli edifici dismessi, in AA.VV., Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Milano, 2008, e in www.statoechiese.it.

Cecchini A., *Introduzione dogmatica al diritto ecclesiastico italiano*, Padova, 1937.

Cecchini A., *Qualificazione giuridica ed evoluzione storica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, *Il dir. eccl.*, 1961, I, 189 e ss..

Cecchini A., *Stato e Chiesa dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 1949.

Cei, *I beni culturali della Chiesa in Italia*. *Orientamenti*, Roma, 9 dicembre 1992, Bologna 1993.

Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici e per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica, *Circolare n. 32 – Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*, Roma 10 maggio 2002, in www.chiesacattolica.it.

Cerulli Irelli V., *Beni pubblici*, *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 1987.

Cerulli Irelli V., *Servitù (Dir. Pubbl.)*, *Enc. Dir.*, Milano, XLII, 1990.

Cerulli-Irelli V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

Chabod F., *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896. Le premesse*, Bari, 1962.

Chengalikavil L., *La dedicazione della chiesa e dell'altare*, *Professori del Pontificio Istituto Liturgico S. Anselmo di Roma*, ed. Anàmnesis. VII. I sacramenti e le benedizioni, Genova, 1989.

Chiappetta L., *Chiesa edificio sacro*, *Prontuario di diritto canonico e concordatario*, Roma, 1994.

Chiappetta L., *Luogo sacro*, *Prontuario Diritto Canonico e Concordatario*, Roma, 1994.

Chiesa, voce in *Dizionario ecclesiastico*, Torino, 1950.

Chironi G.P., *Del carattere degli edifici destinati al culto*, *Foro it.*, 1889, I, 580.

Chizzoniti A.G., *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiasticistico*, *Quad. dir. pol. eccl.*, II, 2004, 402 e ss..

Chizzoniti A.G., *Le case per ferie e l'attività ricettiva turistico-religiosa*, *Quad. dir. eccl.*, 833 e ss..

Chizzoniti A.G., *Il turismo religioso tra normativa statale e regionale*, *Codice del turismo religioso*, Milano, 1999.

Ciprotti P., *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 1959.

Clozza R., *Edilizia di culto con finanziamenti CEI*, L'Amico del clero, 1993.

Coccopalmerio F., *Gli enti titolari del servizio religioso. Il fine di religione e di culto (profili canonistici)*, e T. Mauro T., *Gli enti titolari del servizio religioso. Il fine di religione e di culto (profili ecclesiasticistici)*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti al servizio religioso*, Milano, 1980.

Colaiani N., *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, www.olir.it.

Colaiani N., *L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense e le "comunità ecclesiali di base"*, *Foro it.*, 1983.

Colaiani N., *L'esenzione dall'Invim decennale: un segno di contraddizione nel trattamento tributario degli enti ecclesiastici*, *Foro it.*, 1985, 1, 1819.

Colaiani N., *Le intese con i Buddhisti e con i Testimoni di Geova*, *Quad. dir. e pol. Eccl.*, 8, 2000, 475 e ss..

Colella P., *Sulla deputatio ad cultum publicum sulla dicatio ad patriam di un politico attribuito a Cecco di Pietro*, *Nota a Cass.*, 16 marzo 1981, n. 1474, *Foro it.*, 1981.

Colella P., *Un passo avanti a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, *Giurisprudenza italiana*, 100 e ss..

Coli, *La proprietà e l'iniziativa privata*, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze.

Colombo Lineo A., *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti al servizio religioso*, Milano, 1980.

Colorni V., *Legge ebraica e leggi locali*, Milano, 1945.

Commissione reale per la riforma dei codici – Sottocommissione per il codice civile – *Codice civile – Libro II – Cose e diritti reali – Progetto e relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato. Libreria, Roma, 1937.

Commissione Reale per la Riforma Dei Codici, Sottocommissione per il codice civile, Relazioni, 7, 8.

Condorelli M., Riunioni a scopo di culto e Costituzione, nota a sent. Corte cost., 18 marzo 1957, n. 45, *Il dir. eccl.*, 1958, II, 197 e ss..

Contursi Lisi L., *Pertinenze*, Cedam, Padova, 1952.

Cortese F., *Libera Chiesa in libera zona?*, *Il Foro amm.*, 2002, 2705 e ss., commento alla sentenza del Tar sicilia, I, 25 giugno 2002, n. 1122.

Costantino, *La disciplina dei beni*, Tratt di dir. priv. Diretto da P. Rescigno, Giappichelli, Torino, 1982.

Coviello N., *Manuale di diritto ecclesiastico*, I, II, a cura di Del Giudice V., Roma, 1922.

Cozza R., *Edilizia di culto con finanziamento CEI*, *L'Amico del clero*, 1993, 172.

Croci M., *Espropriazione per pubblica utilità e problematica della c.d. "accessione invertita"*, Bologna, 1997.

Culto, *Dizionario della lingua italiana*, Zanichelli, 2009.

D'Amelio M., *Dei beni in generale*, Codice civile, Libro della proprietà, Commentario, Firenze, 1942, 68.

D'Amelio, *Servitù pubbliche: amministrative*, *Dig. It.*, XXI, III, sez. I, 1895-1902, 188-249, *Foro it.*, Rep. 1982, voce *Servitù pubbliche*, n. 1.

D'Andrea L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza cost. 346/2002*, *Il dir. eccl.*, 2004, I, 480 e ss..

D'Angiolella R., *Il nuovo concordato Stato-Chiesa cattolica: la disciplina civile e fiscale degli enti ecclesiastici*, *Il Fisco*, 1986, 5, 592.

D'Avack P.A., *Il problema storico giuridico della libertà religiosa*, Roma.

D'Avack P.A., *La posizione giuridica del diritto canonico nell'ordinamento italiano*, in *Arch. dir. eccl.*, 1939, 205 e ss..

D'Avack P.A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1978.

D'Avack P.A., voce *Libertà religiosa (dir. eccl.)*, *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, 595.

Dalla Torre G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2007.

Dalla Torre G., Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, in AA. VV., Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Convegno di Roma del giugno 2007, Lumsa, Vita e Pensiero, Milano, 2008, 9 e ss..

Dalla Torre G., Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni, Giappichelli, Torino, 2003.

Daneels F., Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale, *Ius ecclesiae*, 1998, 111 e ss..

Daneels F., Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale, *Ius Ecclesiae*, 10, 1998, 126.

De Gennaro A., La *dicatio ad patriam* di *res sacrae*. Sulla tutela civile delle cose destinate al culto dei fedeli nelle chiese pubbliche, *Diritto dei beni pubblici*, 1936, 52 e ss.

De Martino F., Beni in generale – Proprietà, Della Proprietà, Commentario del c.c. a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1964.

De Martino F., Della proprietà, Commentario al c.c., Scialoja-Branca, 3° ed., Bologna, 1962, sub artt. 817.

De Martino, Accessione e riserva di dominio nel regime della proprietà navale, *Riv. Dir. Nav.*, 1938.

De Mita E., Profili tributaristici del nuovo concordato, Interesse fiscale e tutela del contribuente, Milano, 1991.

De Stefano A., Il ripristino degli edifici di culto danneggiati o distrutti da eventi bellici, *Il dir. eccl.* 1950, 996.

De Stefano A., In tema di pertinenze immobiliari dell'edificio destinato al culto, *Il dir. eccl.*, 1951, 863.

De Stefano A., Se ai locali adibiti a sede di organizzazioni dell'Azione cattolica possa riconoscersi la qualità di "pertinenze" dell'edificio destinato al culto, *Il dir. eccl.*, 1952, II, 122 e ss..

De Stefano A., Sull'assoggettabilità della casa canonica all'imposta sui fabbricati, *Il dir. eccl.*, 1952, 141.

Del Giudice V., *La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, Roma, 1913.

Del Giudice V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1939.

Determinazione Cei, 31 maggio 2005, *Ripartizione delle somme derivanti dall'8 per mille per l'anno 2005*, www.Olir.it.

Di Cosimo G., *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed eguaglianza*, 2165 e ss., *Giurisprudenza costituzionale*, 38, 1993.

Domianello S., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica*, Milano, 1999.

Donati, *Pensare la società civile come sfera pubblica religiosamente qualificata*, in AA.VV., *Multiculturalismo e identità*, a cura di Vigna e Zamagni, Milano, 2002.

Edificio, *Dizionario della lingua italiana*, Zanichelli, 2009.

Emiliani A., *Beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Bologna, 1978.

Episcopato Italiano, *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico e artistico della Chiesa in Italia*, Roma, 14 giugno 1974, *Notiziario CEI*, 6/1974, 107 e ss..

Esposito C., *Libertà e potestà delle confessioni religiose*, *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 1958, 897 e ss..

Falco F., *Corso di diritto ecclesiastico*, II, Padova, 1933.

Falco F., *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*, Torino, 1913.

Fedele P., *In tema di dicatio ad cultum publicum*, *Giur. it.*, 1948, I, 2, 171.

Feliciani G. (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, 2000.

Feliciani G., *Introduzione*, in M. Madonna (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia, 2007.

Feliciani G., *Normativa della Conferenza Episcopale Italiana e beni culturali di interesse religioso*, in G. Feliciani (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, 1995.

Ferranti F., *Commentario al nuovo codice civile italiano. Libro della proprietà*, Giuffrè, Milano, 1943, 66.

Ferranti F., *Il libro della proprietà*, 2° ed. Milano, 1952.

- Ferrara F., Trattato di diritto civile italiano, Athenaeum, Roma, 1921.
- Ferrara F., Trattato di diritto civile italiano, Roma, 1921.
- Ferrari S., Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto, Cedam, Bologna, 2002.
- Ferrari S., Tra uguaglianza e libertà: funzione attuale del principio separatistico, in AA.VV., Raccolta di scritti in onore di L. de Luca, Milano, 1988.
- Ferri L., Trascrizione immobiliare, Commentario del codice civile, (a cura di Scualoja-Branca) libro VI, Bologna-Roma, 1958.
- Finocchiaro F., Aspetti pratici della libertà religiosa in uno Stato di crisi, Il dir. eccl., 2001, I, 3-21.
- Finocchiaro F., Commentario della Costituzione, sub. Art. 19-20, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1976.
- Finocchiaro F., I beni culturali d'interesse religioso: tra formalismo giuridico e sistema delle fonti, Il dir. eccl., 1994, I, 440 e ss..
- Finocchiaro F., Le norme pattizie sui beni culturali di interesse religioso e il sistema delle fonti, in G. Feliciani (a cura di), Beni culturali di interesse religioso, Bologna, 1995.
- Finocchiaro F., Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa, Il dir. eccl., 70, 1959, II, 27 e ss..
- Finocchiaro F., Santi Romano e il diritto ecclesiastico, Il dir. eccl., 1975, I, 173.
- Finocchiaro, F., Il diritto ecclesiastico, Zanichelli, Bologna, 2004.
- Floris P., Apertura e destinazione al culto, in AA.VV. (a cura di D. Persano), Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Milano, 2008.
- Folliero M.C., L'assistenza e la beneficenza fra legislazione e diritto costituzionale vigente, Salerno, 1990.
- Forchielli G., Il diritto patrimoniale della Chiesa, Padova, 1935.
- Franco A., Confessioni religiose senza intesa e discriminazioni legislative, Diritto e società, 1991, 183 e ss..
- Gabba C.F., Della commerciabilità delle cose sacre, Foro it.. 1890, I, 748 e ss..

Gabba C.F., Questioni di diritto civile, Giappichelli, Torino, 1887.

Galante A., La condizione giuridica delle cose sacre, Milano, 1903.

Galli R., Corso di diritto amministrativo, Padova, 2006.

Gazzoni F., Manuale di diritto privato, Ed. Scient. Ital., Napoli, 2003.

Gemerek B., voce "Chiesa", Enc. Einaudi, II, Torino, 1977.

Giacchi O., La condizione giuridica degli edifici di culto, Foro Lombardia, 1939, I, 20.

Giacobbi A, Montan A., I luoghi e i tempi sacri (cann. 1205-1253), in GIDDC (Gruppo Italiano Docenti Di Diritto Canonico), Il diritto nel mistero della Chiesa. III. La funzione di santificare della Chiesa, i beni temporali della Chiesa, le sanzioni nella Chiesa, i Processi, Chiesa e comunità politica, QApoll 10, Roma, 1992.

Giacomazzo G.R., Art. 831, comma 2, c.c., Il dir. eccl., 1958.

Giacomazzo G.R., Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti, Il dir. eccl., 1957.

Giannini M.S., I beni pubblici (Lezioni), Bulzoni, Roma, 1963.

Gianturco, Diritti reali, Jovene, Napoli, 1892.

Giovanelli M., Riforma della legislazione ecclesiastica e costruzione di nuove chiese, L'Amico del clero, 1985.

Giovini G., Per una teologia biblica del tempio, RivLi 66, 1979.

Girola, Le servitù prediali pubbliche, Cedam, Padova, 1937.

Gismondi P., Il nuovo giurisdizionalismo italiano, Milano, 1946.

Gismondi P., L'autonomia delle confessioni acattoliche, in Scritti in onore di A.C. Jemolo, I, Milano, 1963.

Gismondi P., Le immagini sacre e la loro destinazione al culto pubblico, nota a Cass., Sez. I civ., 12 febbraio 1953, n. 359, Foro it., 1954, I, 352-356.

Giuffrè A., Profili giuridici dell'edilizia di culto, Roma, 1983.

Giuliano, Famiglia, parentela e ius sepulchri, Il diritto di famiglia e delle persone, 1997.

Gomez de Ayala A., Aspetti tributari dell'Accordo tra lo Stato italiano e la santa Sede, Dir. prat. trib., 1984, 1, 464.

Grasso G., Perché le chiese?, RivLi 66, 1979.

Graziano L., Andando oltre la “standardizzazione” delle intese: la Chiesa Apostolica in Italia e l’art. 8, comma 3 della Costituzione, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2007, 353 e ss..

Grisenti F. – Pagliari G., L’edilizia di culto: legislazione regionale prima e dopo il Concordato, *L’Amico del clero*, 1987, 509 e ss.;

Grisenti F., “Nuova” edilizia di culto: gli strumenti operativi, *L’Amico del clero*, 1990, 473 e ss..

Grisenti F., La costruzione di nuove chiese nel nuovo concordato, *L’Amico del clero*, 1985, 85 e ss..

Grosso, Premesse alla interpretazione della impostazione costituzionale della proprietà, *Riv. Dir. agr.*, 1947, 241 e ss..

Guarino A., Il regime tributario degli edifici di culto. Spunti per una ricostruzione, *Quad. Scuola di spec. dir. eccl. e can.*, Napoli, 1993, 197.

Guarino, Diritto ecclesiastico tributario e art. 20 della Costituzione, Napoli, 2001.

Guerzoni L., La libertà religiosa ed esperienza liberaldemocratica, in AA.VV., *Teorie e prassi delle libertà di religione*, Bologna, 1975.

Gulczynski J.T., *The desecration and Violation of churches. An historical synopsis and commentary*, Catholic University of America. Canon law studies 159, Washington, 1942.

Gullo G., Brevi note sulla gravità della “causa” necessaria per ridurre la chiesa ad uso profano, *Il dir. eccl.*, 1997, 7 e ss..

Guzzetta G., Non è l’eguale libertà a legittimare l’accesso a contributi regionali delle confessioni senza intesa, *Giurispr. cost.*, 47, 2002, 2624 e ss..

Haberle P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993.

Ioannes Paulus II, Omelia tenuta nella parrocchia romana di San Giuseppe al Forte Boccea, *La casa del Padre mio*, 677.

Jalla, *Les temples des Vallée Vaudoises*, Torrepelice, 1931.

Jannaccone C., *Il vincolo di diritto canonico di indisponibilità delle cose sacre destinate al culto nell’ordinamento giuridico italiano*, Ferrara, 1937.

Jemolo A.C., Stato e chiesa negli ultimi 100 anni, Giappichelli, Torino, 1970, 1987, 271.

Jemolo A.C., L'amministrazione ecclesiastica, Giuffrè, Milano 1916, 157.

Jemolo A.C., La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia(1848-1888), Bologna, 1974, 44.

Jemolo A.C., Lezioni di diritto ecclesiastico, Città di Castello, 1933.

Jemolo A.C., Lezioni di diritto ecclesiastico, III ed., Milano, 1961.

Jemolo A.C., Manuale di diritto ecclesiastico, Milano, Giuffrè, Milano, 1964, 223.

Jounel P., Dedicazione delle chiese e degli altari, in Arte e liturgia. L'arte sacra a trent'anni dal Concilio, Cinisello Balsamo, 1993, 318-349.

Jounel P., I luoghi della celebrazione, Arte e liturgia. L'Arte sacra a trent'anni dal Concilio, Cinisello Balsamo, 1993.

Jounel P., La dedicazione delle chiese, in A.G. Martimort – R. Beraudy – B. Botte, ed. La Chiesa in preghiera. Introduzione alla liturgia. I. I principi della liturgia, Brescia, 1995.

Krukowski J., Commentario al canon 1215, in Coentario Esetico al Còdigo de Derecho Canonico, Pamplona, 1996.

Kubicek P., La retrocessione dei beni espropriati, Studi, Milano, 1974.

Lariccia S., Leggi sulla base di intese e garanzie di libertà religiosa, Foro it., 123, 2000, V, 273.

Lariccia S., Nuove tecniche di pubblici poteri per ostacolare l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose in Italia, in AA.VV., La questione della tolleranza e le confessioni religiose, Atti del convegno di studi, Roma 3 aprile 1990.

Lener S., Apertura non autorizzata di templi acattolici e riunioni a scopo di culto, ivi tenute, senza preavviso, nota a Cass. pen. 7 maggio 1953, n. 1522, Il dir. eccl., 1955, II, 421 e ss..

Leziroli G. (a cura di), Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002), Atti del convegno di Ferrara del 26-26 ottobre 2002, Napoli, 2004.

Leziroli G., Edifici di culto cattolico, Il dir. eccl., 1994.

Leziroli G., Gli edifici di culto fra storia, politica e diritto, Ferrara, 1984.

Leziroli G., Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica, Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980.

Licastro A., Brevi note sulla (problematica) qualificazione come “opera pubblica” dell’edificio di culto (Osservazioni a Cass. civ. sez., I, 1° ottobre 1997, n. 9585), Quad. dir. e pol. eccl., 1998/3, p. 671.

Licastro A., Organi statali con funzioni inerenti al culto, Digesto Disc. Pubbl., Torino, 1995.

Lillo P., voce “Sacrestia e sacrestano”, Enc. del Diritto, XLI, Giuffrè, Milano, 1989.

Lo Giacco, Le competenze delle Regioni in materia ecclesiastica, Bari, 2004.

Lombardi G., Persecuzioni, laicità, libertà religiosa. Dall’Editto di Milano alla “Dignitas humanae”, Roma, 1991.

Long G., Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, in G. Feliciani (a cura di), Beni culturali di interesse religioso, Bologna, 1995.

Lopez A., Tutela e valorizzazione urbanistica degli immobili parrocchiali, Ex lege, 1, 2003, 13-22.

M. Piacentini, Chiesa (come edificio di culto), Noviss. Dig. It., Utet, Torino, 1959.

Maccabiani N., I titoli abitativi in edilizia n. 380 del 2001) e la relativa competenza legislativa nel nuovo titolo V della Costituzione, Riv. Giur. edilizia, 2004/4, pp. 173-184.

Maggiani S., La chiesa come luogo della comunità celebrante, RivLi 66, 1979, 616-629.

Magni C., Interpretazione del diritto sulle credenze di religione, I, Possibilità operative analitiche e strutture d’ordine delle scelte normative, Padova, 1959.

Maiorca C., La cosa in senso giuridico, Giappichelli, Torino, 1937.

Maldonado L., El templo, una realidad umana, religiosa y cristiana, Phase 111, 1979.

Malecha P., Edifici di culto nella legislazione canonica: studio sulle chiese-edifici, Pontificia Università Gregoriana, 2002.

Mangia A., Stato e confessioni religiose dopo la riforma del titolo V, Quad. dir. e pol. eccl., 2002.

Mantineo A., La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove), Quad. dir. e pol. eccl., Il Mulino, n. 3 del 2005, 675 e ss..

Marano V., La proprietà, in AA.VV. (a cura di D. Persano), Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Milano, 2008.

Marantonio Sguerzo E., Sepolcro (Diritto canonico), Enc. Del dir., XLII, Milano, 1990.

Marantonio Sguerzo E., Evoluzione storico giuridica dell'istituto della sepoltura ecclesiastica, Milano, 1976.

Marchei N., L'edilizia e gli edifici di culto, Nozioni di diritto ecclesiastico, a cura di G. Casuscelli, 2a ed., 2007, Torino.

Margiotta Broglio F., Commento all'art. 9. Beni culturali di interesse religioso, in M. Cammelli (a cura di), Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Bologna 2004.

Marotta L., Intervista, AA.VV., Concordato: opinioni a confronto, a cura di V. Tozzi, Napoli, Jovene, 1984.

Marsili S., Il luogo dell'Assemblea cristiana, RivLi 51, 1964, 193-198.

Martines T., Diritto costituzionale, Milano, 1984.

Maternini Zotta M.F., Il patrimonio ecclesiastico, Torino, 1992.

Mauro T., Appunti sul regime giuridico delle chiese parrocchiali nel diritto italiano, Il dir. eccl., 1950, 549 e ss..

Mauro T., Appunti sul regime giuridico delle chiese parrocchiali nel diritto italiano, Il dir. eccl., 1950, 459 e ss..

Mauro T., L'evoluzione normativa sugli edifici di culto, in AA.VV. (a cura di C. Minelli), L'edilizia di culto. Profili giuridici, Vita e pensiero, Università Cattolica del Sacro Cuore, Atti del Convegno di studi (Milano, 22-23 giugno 1994), 1995.

Mauro T., La personalità giudica degli enti ecclesiastici, Città del Vaticano.

Mauro T., Riflessioni sui principi del regime tributario degli enti ecclesiastici, Il dir. eccl., 1987, 1, 803.

Melchiorre, *Quale dialogo? Quale tolleranza?*, in AA.VV., *Per un dialogo interculturale*, (a cura di Cesareo), Milano, 2001.

Mele E. (a cura di), *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza*, Torino, 2000.

Merusi F., *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 della Costituzione*, in AA.VV., *Beni culturali di interesse religioso*, Venezia, 2006.

Messineo F., *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, Milano, 1950.

Militello C., *Teologia dello spazio liturgico*, in A.J. Chupungco, *Scientia liturgica. Manuale di liturgia. V. Tempio e spazio liturgico*, Casale Monferrato, 1998.

Minelli C., *La rilevanza giuridica della “deputatio ad cultum” (art. 831 cod. civ.)*, in AA.VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull’istruzione CEI in materia amministrativa* (a cura di J.I. Arrieta), Marcianum Press, 2006.

Mirabelli C., Onida V. (a cura di), *Profili costituzionali delle intese, Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, 1978.

Moneta P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1986.

Montini G., *La cessazione degli edifici di culto*, quad. dir. ecclesiale, Brescia, 1997.

Montini G.P., *La cessazione degli edifici di culto*, Quad. dir. ecclesiale, 2000, 284 e ss..

Moreno Mozos M., *La inscripción en el Registro de entidades religiosas. Comentario a la sentencia de la audiencia Nacional de 11 octubre 2007, Stato e chiese*, http://www.statoechiese.it/images/stories/2008.1/moreno_lainscripcion.pdf, 5.

Mori G., *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale*, Quad. dir. e pol. eccl., 2007, 399 e ss..

Moroni A., *Chiese ed edifici destinati all’esercizio del culto*, Giur. compl. Cass. civ., 1954, 75 e ss..

Mortara L., *Sulla inalienabilità delle cose sacre nel diritto italiano*, Foro it., 1988.

Mosconi M., *Chiesa e chiese: le norme canoniche relative alla costruzione di una nuova chiesa*, Quad. dir. eccl., 2000, 264 e ss..

Motzo G., A. Piras, *Espropriazione e “pubblica utilità”*, Giur. cost., 1959, 151 e ss..

Nota pastorale su *La progettazione di nuove chiese*, L’Amico del clero, 1993, 413 e ss..

Olivero G., Note sul regime civile degli edifici di culto ed in particolare sull'acquisto di essi per usucapione, Arch. dir. eccl., 1943, 240 e ss..

Olivero G., Sulla condizione giuridica degli edifici di culto acattolico, Ann. Catania, 1950-1951, V, 148.

Pacillo V., L'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, Quad. dir. e pol. eccl., 2007, 371 e ss..

Pallottino M., Opere e lavori pubblici, Dig. Disc. Pubbl., X, Torino, 1995.

Pallottino M., Retrocessione dei beni espropriati, Enc. Dir., XL, Milano, 1989.

Pallottino M., Sepolcro e sepoltura (diritto amministrativo), Enc. Dir., Milano, 1989.

Palma A., Sepolcro e sepoltura (Diritto intermedio), Enc. Dir., Milano, 1989.

Palma G., Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà, Jovene, Napoli, 1971.

Palma G., Clemente di San Luca G., L'intervento dello Stato nel settore artistico, Giappichelli, Torino, 1986.

Palma G., I beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici ed agli enti ecclesiastici, in AA.VV., Trattato di diritto privato (diretto da P. Rescigno), Torino, 1981.

Palma G., Strutture confessionali tra Stato e autonomie locali, in AA.VV., Nuove prospettive di studio del diritto ecclesiastico italiano, Milano, 1982.

Parolin G.P., Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002, Giurispr. ital., 2003, cc. 351 e ss..

Pastori G., I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente, Quad. dir. pol. eccl., I, 2005, 191 e ss..

Pastori g., Il contesto normativo attuale e le prospettive di evoluzione della disciplina dell'autorizzazione agli acquisti, 135 e ss., in AA.VV., G. Feliciani (a cura di), L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici e degli altri enti senza fini di lucro, Milano, 1993.

Paternoster M., Analisi rituale e contenuti teologici dell'"Ordo dedicationis ecclesiae et altaris", RivLi 66, 1979, 602-615.

Pawluk T., Prawo Kanoniczne wedlug Kodeksu Jana Pawla II. II. Lud Bozy jego nauczanie i iuwiecanie, Olsztyn, 1986.

Perlingieri P., Profili istituzionali del diritto civile, Napoli, 1979.

Pescatore G., Della proprietà, Commentario al c.c., Scialoja-Branca, Utet, Torino, 2° ed., 1968, sub. Artt. 817 e ss., 61.

Pescatore, Dei beni – La proprietà, in Comment. Cod. civ., Giappichelli, Torino, 1968.

Petroncelli M., Commerciabilità degli edifici di culto e comunione del muro divisorio, Giuffrè, Milano, 27.

Petroncelli M., Deputatio ad cultum e Dicitio ad patriam, Rass. dir. pubbl., 1947, 557 ess..

Petroncelli M., Destinazione al culto e disponibilità dell'edificio di culto da parte del proprietario, Dir. e giur, 1953, 102 e ss.

Petroncelli M., La "deputatio ad cultum publicum", Milano, 1937.

Petroncelli M., La condizione giuridica degli edifici di culto e il nuovo codice civile, Arch. dir. eccl., 1941, 31 e ss. e 185 e ss..

Petroncelli M., La personalità giuridica delle chiese nell'ordinamento concordatario, Rivista di diritto ecclesiastico, 1937, estratto.

Petroncelli M., Manuale di diritto ecclesiastico, Napoli, 1965.

Petroncelli M., Osservazioni sulla bozza di revisione del concordato, Il dir. eccl., 1977, I, 384.

Petroncelli M., Proprietà pubblica ed edifici di culto nel progetto di riforma del codice civile, Riv. Dir. Pubbl., 1938, XVI.

Petroncelli M., voce "Edifici di culto cattolico", Enc. Dir., XIV, Milano, 1965.

Petroncelli P., Corso di diritto ecclesiastico, Milano, 1946.

Petroncelli P., Lezioni di diritto ecclesiastico, Napoli, 1959.

Pettenati E., Fondo per il culto, Dig. It., XI-2, Torino, 1892-98.

Peyrot G., L'autorizzazione all'apertura dei templi e le norme comuni per le pubbliche riunioni, Il dir. eccl., 1953, II, 267.

Peyrot G., Osservazione sui luoghi e sulle riunioni private di culto, *Il dir. eccl.*, 1953, II, 232.

Pighin B.F., Configurazione e gestione dei luoghi di culto, in AA.VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa* (a cura di J.I. Arrieta), Venezia, 2006.

Pistolesi I., La quota dell'8 per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la chiesa cattolica?, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2006, 163 e ss..

Piucherfeld, Bate Keneseth Be-Italia, Gerusalemme, 1954.

Piva P., Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale, *Quad.dir. e pol. eccl.*, 1, 1993, 691 e ss., con osservazione di V. Tozzi.

Pollice P., *Pertinenze*, Dig. Disc. Pubbl., Torino, 1995.

Pr. L., Costruite e dismettere, *Il Regno*, 22/2006, 746 e ss..

Pr. L., Le chiese dismesse, *Il Regno*, 2/2006, 16 e ss..

Presidenza del Consiglio, Ufficio del Segretario Generale, *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Dip. Per l'informazione e l'editoria, 2001, 445 e ss. e 429 e ss..

Proposta di legge avanzata da alcuni deputati della Lega Nord, presentata il 26 marzo, 2004, *Disposizione per la realizzazione di nuovi edifici dedicati ai culti ammessi*, www.olir.it.

Pucci G., Edifici di culto e disciplina urbanistica: interrogativi, *Il dir. eccl.*, 1978, I, 645 e ss..

Pugliatti S., *Immobili e pertinenze nel progetto del secondo libro del codice civile*, *Riv. Dir. Agr.*, 1939.

Pugliatti S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954.

Pugliese, *Questioni sull'acquisto e l'estinzione delle servitù d'uso pubblico*, *Foro it.*, 1949, I, 580 e ss..

Quaranta, *Pretesi riflessi processuali del rapporto pertinenziale*, *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, 1975.

Randazzo B., *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008.

Rasi P., *Le pertinenze e le cose accessorie*, Padova, 1955.

Ravà A., *Cattedrale, Enc. del Dir.*, 1958-1993.

Redaelli C., *I concerti nelle chiese*, *Quad. di dir. eccl.*, 1988, 137-140.

Redaelli C., *L'ordinamento italiano e la costruzione di una nuova chiesa*, *Quad. dir. eccl.*, 2000, 275 e ss..

Reina A., *Contributo alla classificazione analitica degli edifici dei diritti di sepolcro*, Milano, 1947.

Rescigno P., *Appunti sulla c.d. "accessione invertita"*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Bassanelli*, a cura di E. Casadei e G. Sgarbanti, Milano, 1995.

Resta R., *I beni pubblici*, in *Comment. Cod. civ.* Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1962, 125.

Ricca, *Edilizia di culto, normativa concordataria e partecipazione democratica*, *Arch. Giur.*, 218, 1998, 392-395.

Ricca, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Torino, 1999.

Righetti M., *Manuale di storia liturgica*, I, 435.

Righetti M., *Manuale di storia liturgica. I. Introduzione generale. IV. I sacramenti – i sacramentali*, Milano, 1964.

Rivetti R., *La disciplina tributaria degli enti non profit*, Giuffrè, Milano, 2008.

Rivetti R., *Non profit. Profili ecclesiasticistici e statuali. Nuove prospettive*, Milano, 2003.

RivettiR., *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit o for profit*, Milano.

Robbe U., *La differenza sostanziale fra res nullius e res nullius in bonis e la distinzione delle res pseudo-marcianea*, Milano, 1979.

Roccella A. (a cura di), *Enti e beni della Chiesa cattolica. Problemi di interpretazione della normativa pattizia*, Jus, 1997.

Roccella A., Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici, *Il diritto dell'economia*, 2003.

Roccella A., I beni culturali ecclesiastici, *Quad. dir. pol. eccl.*, I, 2004, 199 e ss..

Roccella A., L'evoluzione della disciplina delle persone giuridiche e l'autorizzazione agli acquisti (1850-1991), 53 e ss., in AA.VV., G. Feliciani (a cura di), *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici e degli altri enti senza fini di lucro*, Milano, 1993.

Roccella A., La legislazione regionale, in AA.VV. (a cura di D. Persano), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

Roccella A., La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d'interesse religioso, Aedon, www.aedon.mulino.it.

Roccella A., Le intese delle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali di interesse religioso, *Le Regioni*, 2006.

Roccella A., Rapporti tra fonti normative statali e regionali dopo la revisione del 2001, *Amministrare*, 2005, 55 e ss..

Rodotà S., Il diritto di proprietà tra dommatica e storia, in S. Rodotà (a cura di), *Il terribile diritto*, Bologna, 1990.

Rodotà S., Scienza giuridica ufficiale e definizioni della proprietà, *Politica del diritto*, 1970, 463.

Ruffini F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo*, Torino, 1924.

Ruffini F., *La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo*, Bologna, 1992.

Ruffini F., Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa, In *Scritti giuridici dedicati a G.P. Chironi*, Torino, 1913, III, 293-274.

Ruffini F., *Relazioni fra Stato e Chiesa*, Bologna, 1974.

Ruffini G., *Costruire chiese: manuale per la progettazione, decorazione e arredamento degli edifici di culto cattolico ad uso degli artisti, architetti, ingegneri e del clero*, Flacovio editore, 1969.

Ruperto C., L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense quale momento di "colligatio" fra ordine canonico e ordine civile, in AA.VV., Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica, 1981, Milano.

Saitta N., Il concetto di "opera pubblica" nella più recente giurisprudenza in tema di edilizia residenziale pubblica, in AA.VV., Scritti per Enzo Silvestri offerti dagli allievi, Milano, 1992.

Saitta N., Retrocessione dei beni espropriati, in Enc. Giur., XXVII, Roma, 1991.

Salvago S. (a cura di), Occupazione acquisitiva nelle espropriazioni per pubblica utilità, Milano, 1997.

Salvatorelli L., Prima e dopo il quarantotto, Torino, 1948.

Sandulli A.M., Beni pubblici, Enc. Dir. , V, Milano, 1959.

Sandulli A.M., Diritto amministrativo, Jovene, Napoli, 1984.

Sandulli A.M., Manuale di diritto amministrativo, Napoli, 1974, 696.

Santi Romano, "Autonomia", Frammenti di un dizionario giuridico, Milano, 1983.

Santoro-Passarelli F., Dottrine generali del diritto civile, Napoli, 1964.

Saraceni G., Libertà religiosa e rilevanza civile dell'ordinamento canonico, Il dir. eccl., 1954, I, 196 e ss..

Scaduto F., Diritto ecclesiastico vigente in Italia, Torino, 1894.

Scavo E., Atti di concessione di chiesa aperta al pubblico di proprietà dello Stato, Il dir. eccl., 1977, 600 e ss..

Scavo L., Questioni in tema di enfiteusi sopra un edificio di culto, Il dir. eccl., 1943, 140 e ss..

Scavo Lombardo L., Aspetti del vincolo civile protettivo della "deputatio ad cultum publicum", Il dir. eccl., 1950.

Schermi, I presupposti legali per la costituzione del rapporto pertinenziale, Giur. Agr. It., 1960.

Schiano G., La condizione giuridica degli edifici di proprietà privata destinati al culto pubblico: la portata dell'art. 831, comma 2, c.c., Diritto e Religioni, dicembre 2008.

Schiappoli D., Manuale di diritto ecclesiastico, Napoli, 1913.

Scovazzi T., Una seconda sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla libertà di religione in Grecia, *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1997.

Spagna Musso E., *Diritto regionale*, Padova, 1992.

Spinelli L., Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, *Foro it.*, 1954, IV, 153 e ss..

Stammati S., Altre due intese fra Stato e confessioni religiose in attesa dell'approvazione del Parlamento, *Foro it.*, 123, 2000, V, 27 e ss..

Synagogue, *The Jewish Encyclopedia*, New York, 1916.

Tamburino G., *Pertinenze (dir. priv.)*, *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983.

Tedeschi D., Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale dell'ebraismo italiano, in G. Feliciani (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, 1995.

Tedeschi M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, III ed., Torino, 2004.

Tedeschi M., voce "Separatismo", in *Noviss. Dig. It. – Appendice*, Torino, 1983.

Terranova R., Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto, *Il dir. eccl.*, 2003, I, 1139 e ss..

Terranova, Impignorabilità delle sepolture private: un problema di qualificazione giuridica della relazione tra il privato e il sepolcro, *Il dir. eccl.*, 2000, II, 64-75.

Tobler c. Min. beni culturali, *Giur. it.*, 1982, I, 1, 73.

Tozzi V. (a cura di), *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, Salerno, 1990.

Tozzi V., *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino.

Tozzi V., *Edilizia di culto (Libertà di)*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, *Collana 50 anni della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

Tozzi V., *Edilizia di culto*, 101 e ss. commento alla sent. Tar Veneto, II, 11 maggio 1987, n. 401, *Quad. di dir. e pol. eccl.*, 1990, 114 e ss..

Tozzi V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, 1990.

Tozzi V., *I luoghi dell'arte dove convivono Stato e Chiesa*, *Il Manifesto*, (quotidiano – 27 marzo 1986).

- Tozzi V., Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto, Quad. dir. e pol. eccl., 1998, 83-92.
- Tozzi V., Il regime degli interessi ecclesiastici nell'applicazione della legislazione urbanistica nel Comune di Napoli, in AA.VV, Gli enti istituzionalmente competenti nel servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano, Giuffrè, Milano, 1982.
- Tozzi V., La disciplina regionale dell'edilizia di culto, in Interessi religiosi e legislazione regionale, a cura di R. Botta, Milano, 1994.
- Tozzi V., Le moschee e i ministri di culto, in Stato chiese e pluralismo confessionale, 2007.
- Tozzi V., Le vicende del patrimonio artistico della Regione Campania nei recenti interventi di finanziamento pubblico, in AA.VV., I beni culturali nello sviluppo e nelle attese della società italiana, Milano, 1981.
- Tozzi V., Natura giuridica della conversione e della devoluzione dei patrimoni ecclesiastici, Giust. civ., 1963, 6, 994.
- Tozzi V., Patti e diversità di fini tra Stato e confessioni religiose, Quad. dir. e pol. eccl., 1987, 170.
- Tozzi V., Riforma amministrativa ed interventi religiosi, Napoli, 1983.
- Trabucchi A., Istituzioni di diritto civile italiano, Padova, 1957, 360 e ss..
- Trimarchi M., Atto giuridico e negozio giuridico, Milano, 1940.
- Varnier G.B., Osservazioni in tema di alienazione di edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, con speciale riferimento alla successione "mortis causa" nella proprietà della basilica di S.M. Assunta di Carignano in Genova, Il dir. eccl., 1975, II, 237 e ss..
- Vassalli F., Per una definizione legislativa del diritto di proprietà, Studi giuridici, Milano, 1960.
- Vegas G., Spesa pubblica e confessioni religiose, Padova, 1990.
- Venditti D., Dibattito sull'art. 831 del c.c., Palestra del clero, 1957, 901 e ss..
- Vignocchi G., Bertolani G., voce "Urbanistica", Noviss. Dig. It., XIX, Torino, 1957.

Vismara Missiroli M., I beni culturali di interesse religioso dall'Accordo del 1984 al Codice Urbani, Iustitia, 2004, 310 ss..

Vitale A., Corso di diritto ecclesiastico, Milano, 1986.

Vitale A., Diritto ecclesiastico e storia, in AA.VV., Storia e dogmatica nella scienza del diritto ecclesiastico, Milano, 1982.

Vitale A., L'interesse protetto dall'art. 831c.c., Dir. giur., 1969.

Vitale A., Lart. 831, comma 2° del c.c., commento a Cass. civ., Sez. U., sentenza n. 3316 del 5 dicembre 1973, Giust. Civ., 1974, I, 602.

Vitale A., Ordinamento giuridico e interessi religiosi, Giuffrè, Milano, 1981.

Vitale A., Preliminari per uno studio degli interessi religiosi, in AA.VV., Studi in onore di Lorenzo Spinelli, IV, Modena, 1989.

Von May G., Bemerkungen zur Konkathedrale, OAKR 37, 1987/1988, 39-51.

Wagnon H., Eglises. XII. Désaffectation des Eglises, in R. Naz (a cura di), Dictionnaire canonique, V, Paris, 1953.

Zagrebelsky G., Correttezza costituzionale, Enc. giuridica, IX Roma, 1988.

Zanchini di Castiglionchio F., Voce (Edifici di culto), Enc. Giu. Treccani, Roma, 1996.

Zanchini di Castiglionchio F., Tradizione, innovazione e fraintendimenti in tema di edifici di culto, Quad. dir. e pol. eccl., 707-717.

Zannotti L., Il diritto ecclesiastico verso il terzo millennio: l'edilizia di culto e il dialogo religioso, il dir. eccl, 1997, I, 748.

Zannotti L., Revisione del Concordato e finanziamenti pubblici dell'edilizia religiosa, in AA.VV., Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico (a cura di V. Tozzi), Salerno, 1990.

Zannotti L., Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso: contributo allo studio della problematica del dissenso religioso, 1990, Giuffrè, Milano.

Zanobini, sub art. 22, in Codice civile, Libro della proprietà, Commentario diretto da D'Amelio, Firenze 1942.

ALLEGATI



Legge Regionale n. 27 del 9 marzo 1990

Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto

(Dott.ssa Patrizia Del Vecchio I° U.O. Gabinetto del Sindaco tel.4246)

Riepilogo

2004: D.D. n. 891 del 02.12.2004 (anno finanziario 2003) pervenute 2 domande:

Chiesa Cattolica	~ 99.40%	di € 2.965.389,99
Testimoni di Geova	~ 0.60%	di € 2.965.389,99

2005: D.D. n. 670 del 08.09.2005 (anno finanziario 2004) pervenute 2 domande:

Chiesa Cattolica	~99.40%	di € 2.875.879,08
Comunità Ebraica	~0.60%	di € 2.875.879,08

2006: D.D. n. 777 del 25.10.2006 (anno finanziario 2005) pervenute 2 domande:

Chiesa Cattolica	~ 99.45%	di € 1.654.266,79
Testimoni di Geova	~ 0.55%	di € 1.654.266,79

2007: D.D. n.1006 del 14.11.2007 e n.1127del 19.08.2005 (anno finan. 2006) pervenute 3 domande:

Testimoni di Geova (1006)	di € 6.171,90
Chiesa Cattolica (1127)	di € 1.075.033,24
Comunità Ebraica(1127)	di € 105.697,13

2008: D.D. n. 676 del 19.08.2008 (anno finanziario 2007) pervenute 2 domande:

Chiesa Cattolica	di € 2.541.507,02
Studi Biblici Torrenova Testimoni di Geova	di € 14.053,11

La D.D. n.676 attualmente è bloccata alla Ragioneria c/o dott.ssa FERRONI Gabriella (tel.5845)

Per l'esercizio finanziario 2008 al momento non c'è nessuna copertura.



Comune di Roma

Protocollo RC n. 3763/06

Deliberazione n. 93

**ESTRATTO DAL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI DEL
CONSIGLIO COMUNALE**

Anno 2006

VERBALE N. 26

Seduta Pubblica del 3 aprile 2006

Presidenza: MANNINO - CIRINNA'

L'anno duemilasei, il giorno di lunedì tre del mese di aprile, alle ore 13,05, nel Palazzo Senatorio, in Campidoglio, si è adunato il Consiglio Comunale in seduta pubblica, previa trasmissione degli avvisi per le ore 13 dello stesso giorno, per l'esame degli argomenti iscritti all'ordine dei lavori e indicati nei medesimi avvisi.

Partecipa alla seduta il sottoscritto Vice Segretario Generale dott. Massimo SCIORILLI.

Assume la presidenza dell'Assemblea la Vice Presidente del Consiglio Comunale Monica CIRINNA', la quale dichiara aperta la seduta.

(O M I S S I S)

Alla ripresa dei lavori – sono le ore 14 -- il Presidente Giuseppe MANNINO, assunta la presidenza dell'Assemblea, dispone che si proceda al terzo appello.

Eseguito l'appello, il Presidente comunica che sono presenti i sottoriportati n. 34 Consiglieri:

Azuni Maria Gemma, Baldi Michele, Bartolucci Maurizio, Battaglia Giuseppe, Berliri Luigi Vittorio, Carli Anna Maria, Casciani Carlo Umberto, Cau Giovanna, Chiolli Luciano, Cirinnà Monica, Coratti Mirko, Cosentino Lionello, De Lillo Fabio, Di Francia Silvio, Failla Giuseppe, Galeota Saverio, Gasparri Bernardino, Giansanti Luca, Giulioli Roberto, Iantosca Massimo, Lovari Gian Roberto, Mannino Giuseppe, Marchi Sergio, Marroni Umberto, Orneli Paolo, Panecaldo Fabrizio, Perifano Massimo, Poselli Donatella, Rizzo Gaetano, Salacone Simonetta, Sentinelli Patrizia, Spera Adriana, Vizzani Giacomo e Zambelli Gianfranco.

ASSENTI l'on. Sindaco Walter Veltroni e i seguenti Consiglieri:

Argentin Ileana, Bafundi Gianfranco, Bertucci Adalberto, Cipressa Alessandro, Dalia Francesco, D'Erme Nunzio, Della Portella Ivana, De Luca Pasquale, Di Stefano Marco, Eckert Coen Franca, Fayer Carlo Antonio, Galloro Nicola, Germini Ettore, Ghera Fabrizio, Lorenzin Beatrice, Malcotti Luca, Mariani Maurizio, Marsilio Marco, Milana Riccardo, Nitiffi Luca, Piso Vincenzo, Prestagiovanni Bruno, Sabbatani Schiuna Fabio, Santini Claudio, Smedile Francesco e Tajani Antonio.

Il PRESIDENTE constata che il numero degli intervenuti è sufficiente per la validità della seduta agli effetti deliberativi e comunica che il Consigliere Tajani ha giustificato la propria assenza.

Partecipano alla seduta, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento, i Consiglieri Aggiunti Darif Aziz, Rusu Ionut Gabriel, Taboada Zapata Santos e Tobias Perez Irma.

Partecipano altresì alla seduta, ai sensi dell'art. 46 del Regolamento, gli Assessori Carrazza Paolo, Causi Marco, Cioffarelli Francesco, Gramaglia Mariella e Morassut Roberto.

(O M I S S I S)

A questo punto partecipa alla seduta il Segretario Generale, dott. Vincenzo GAGLIANI CAPUTO.

(O M I S S I S)

A questo punto assume la presidenza dell'Assemblea la Vice Presidente CIRINNA'.

(O M I S S I S)

37ª Proposta (Dec. G.C. del 15 febbraio 2006 n. 26)

Legge 15 dicembre 1990, n. 396 - Interventi per Roma, Capitale della Repubblica - Approvazione del programma di localizzazione dei Nuovi Centri parrocchiali e assegnazione delle aree alla Diocesi di Roma (e per essa all'Opera Romana per la Preservazione della Fede e la Provvista di Nuove Chiese in Roma), alle Diocesi di Porto-Santa Rufina, Frascati e Tivoli per il territorio ricadente nel Comune di Roma, mediante: a) concessione del diritto di superficie, ai sensi dell'art. 35, V comma L. n. 865/71 e autorizzazione alla stipula della convenzione, in Piani di Zona; b) cessione gratuita delle aree comunali ubicate in comprensori convenzionati e/o in Zone "O".

Premesso che il Programma per gli Interventi per Roma Capitale, approvato con Decreto del Ministro per i Problemi delle Aree Urbane dell'1 marzo 1992, ai sensi della legge 15 dicembre 1990, n. 396, prevede l'edificazione di cinquanta Centri parrocchiali nelle zone periferiche della città;

Che conseguentemente è stato sottoscritto in data 23 marzo 1994 un Protocollo d'Intesa fra il Ministro per i Problemi delle Aree Urbane, il Vicariato di Roma (Diocesi di Roma) ed il Comune di Roma, con l'annesso articolato contenente gli obiettivi, il programma localizzativo e relativo primo elenco di cinquanta Centri parrocchiali, nonché le procedure attuative, in conformità degli artt. 3, 4, 7 della legge n. 396/90;

Che in relazione a quanto sopra riportato, sono intervenuti tre Accordi di Programma, fra la Regione Lazio e il Comune di Roma, per l'attuazione del Protocollo d'Intesa con il Vicariato di Roma, e più precisamente:

- primo Accordo, sottoscritto il 17 giugno 1996 e pubblicato sul B.U.R. Lazio 10 ottobre 1996 n. 28, che approvava la localizzazione di 10 Centri parrocchiali con le conseguenti varianti urbanistiche;
- secondo Accordo, sottoscritto il 2 aprile 1997 e pubblicato sul B.U.R. Lazio 19 luglio 1997 n. 20, che approvava la localizzazione di 8 Centri parrocchiali con le conseguenti varianti urbanistiche;
- terzo Accordo, sottoscritto il 25 novembre 1998 e pubblicato sul B.U.R. Lazio 20 febbraio 1999 n. 5, che approvava la localizzazione di 8 Centri parrocchiali con le conseguenti varianti urbanistiche;

Che le restanti 24 localizzazioni, delle 50 previste nel Protocollo d'Intesa, non comportavano variante al P.R.G. vigente;

Che il Vicariato di Roma ha successivamente manifestato la necessità di realizzare ulteriori Centri parrocchiali nelle zone periferiche della città di nuova espansione, che ne sono del tutto prive o che ne sono dotate solo grazie a sistemazioni provvisorie e inadeguate;

Che la Regione Lazio, con L.R. n. 13 del 13 giugno 2001 (art. 1), ha riconosciuto la funzione educativa, formativa, aggregativa e sociale svolta dall'Ente parrocchia;

Che ai sensi dell'art. 122, L.R. n. 14 del 6 agosto 1999 i Comuni esercitano le funzioni e i compiti attribuiti dallo Stato e dalla suddetta legge regionale, concernenti la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione delle opere pubbliche di competenza ed in particolare le opere relative all'edilizia di culto;

Che la legge n. 206 dell'1 agosto 2003 riconosce e incentiva la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante le attività d'oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli Enti ecclesiastici della Chiesa cattolica. Tali attività sono finalizzate a favorire lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani, per promuovere la realizzazione di programmi, azioni ed interventi, finalizzati alla diffusione dello sport e della solidarietà, alla promozione sociale e d'iniziativa culturali nel tempo libero e al contrasto dell'emarginazione sociale e della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile. In particolare sono considerati a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività d'oratorio e similari;

Che il Comune di Roma ha adottato con deliberazione n. 33 del 19/20 marzo 2003 il Nuovo Piano Regolatore, che in particolare, in sintonia con i riconosciuti criteri di sussidiarietà sociale, riconosce alle strutture parrocchiali, in conformità con quanto stabilito dall'art. 79 punto c) delle N.T.A. del P.R.G., valenza di servizi;

Che per procedere alla risoluzione dei problemi pregressi del Primo Protocollo e ad una definizione dei criteri localizzativi e regolamentari dei nuovi insediamenti parrocchiali è stata istituita una Commissione paritetica e un gruppo di lavoro misto Comune – Vicariato di Roma;

Che, anche per dare attuazione ai precedenti accordi e ai programmi in corso con il Vicariato di Roma, il Comune – constatata, a seguito dell'adozione del Nuovo Piano Regolatore Generale, una carenza nella norma relativa all'edificazione di attrezzature religiose – art. 79, comma 1, lettera a) e c) – la cui applicazione avrebbe comportato un maggior consumo di territorio e posto problemi di realizzazione per i complessi parrocchiali progettati o in corso di progettazione in base all'indice di edificabilità fondiaria (EF) previsto dal Nuovo P.R.G. adottato – con deliberazione di Consiglio Comunale n. 13 del 29 gennaio 2004 ha ritenuto di riportare l'indice (EF) da 0,45 a 0,60 mq/mq, corrispondente, all'incirca, all'indice di 2 mc/mq previsto dalle Norme Tecniche di Attuazione del vigente P.R.G. per la sottozona "M3" (Servizi pubblici di quartiere);

Che, a seguito di numerosi incontri svolti con i rappresentanti del Vicariato di Roma e con quelli delle altre Diocesi dell'area romana, nel corso dei quali sono stati individuati i principi generali di collaborazione per la localizzazione di ulteriori Centri parrocchiali nei nuovi insediamenti urbani della città, con determinazione dirigenziale n. 127 del 19 maggio 2003 del Direttore del Dipartimento VI, è stato costituito un gruppo di progettazione interno all'Amministrazione Comunale per la redazione del programma di localizzazione dei nuovi Centri parrocchiali per definire il quadro della compatibilità urbanistica e ambientale dei nuovi insediamenti, i cui obiettivi sono:

- la verifica dello stato di attuazione dei Centri parrocchiali inseriti nel programma di Roma Capitale e in altri programmi attuativi dell'Amministrazione Comunale;

- la definizione di un Programma di localizzazione dei Centri parrocchiali sulla base dei nuovi insediamenti già programmati dal P.R.G. vigente o previsti dal Nuovo Piano;
- la definizione delle articolazioni operative e delle procedure di attuazione del programma di localizzazione;

Che il programma potrà essere attuato mediante Accordi di programma specifici;

Che parallelamente, a supporto dell'attività del gruppo di progettazione interno all'Amministrazione e dei membri designati per il gruppo paritetico dal Vicariato di Roma e, successivamente dalle altre Diocesi, è stato avviato uno studio di fattibilità relativo alla "Ricognizione ed analisi tipologica dei Centri parrocchiali realizzati" per la definizione dei criteri di programmazione dei nuovi Centri parrocchiali nel Nuovo P.R.G., redatto da un gruppo di lavoro interno all'Amministrazione Comunale;

Che tale studio risulta articolato nelle seguenti fasi di lavoro:

- a) redazione di una scheda di analisi, d'intesa con la Commissione mista Comune - Vicariato, per l'individuazione dei criteri tipologici di realizzazione dei Centri parrocchiali (descrizione e documentazione fotografica e grafica, volumetria, ambiti di influenza, inserimento nel tessuto residenziale, analisi funzionale del complesso parrocchiale);
- b) rilievo critico dei singoli complessi parrocchiali edificati e/o incorso di realizzazione nell'ambito del protocollo d'Intesa del 23 marzo 1994;
- c) individuazione di trenta esempi significativi di complessi parrocchiali di architettura moderna o contemporanea e successiva analisi comparativa;
- d) predisposizione di scheda socio - urbanistica tipo per l'individuazione delle problematiche relative alla costruzione e alla fruizione dei nuovi complessi parrocchiali edificati;

Che il citato studio consentirà la redazione di schede di indagine socio - urbanistica sulla base delle indicazioni fornite dalle autorità ecclesiastiche, con individuazione dei parametri al fine di supportare la Commissione mista Comune - Vicariato di Roma nella definizione di criteri di programmazione dei nuovi Centri parrocchiali del Nuovo P.R.G.;

Che in data 13 aprile 2004 è stato sottoscritto tra il Comune di Roma, la Regione Lazio e il Vicariato di Roma, il nuovo Protocollo d'Intesa con il quale "Le parti nel rispetto delle reciproche autonomie ed attribuzioni ed in osservanza delle rispettive procedure statutarie e regolamentari, intendono perseguire l'obiettivo di dotare le zone periferiche della città di Roma, le sue aree di margine urbano e quelle, quand'anche centrali, in situazione di degrado, di complessi parrocchiali ed opere annesse, formative, assistenziali e del tempo libero, idonei ad assicurare la migliore cura pastorale delle comunità locali, e tali da proporsi quali centri di aggregazione sociale e di riqualificazione urbana. Pertanto la localizzazione dei nuovi Centri religiosi, e la riorganizzazione di quelli esistenti, sarà volta a privilegiare zone ancora carenti di strutture ed interventi finalizzati agli scopi sopra indicati, in coerenza con le diverse normative e competenze regionali e con i dispositivi del Nuovo Piano Regolatore, che riconoscono a tali strutture valenza di servizi, anche in conformità all'art. 79 punto c) delle nuove Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G., oltre che in sintonia con i riconosciuti criteri di sussidiarietà sociale, riconoscendo alla Diocesi capacità di garantire qualificati standard di servizi per la comunità, coerenti con i richiamati indirizzi normativi statali, regionali e comunali";

Che in attuazione dei sopraelencati obiettivi il Comune di Roma ed il Vicariato di Roma hanno convenuto di "richiamare le intese già sottoscritte ai vari livelli, e di definire un nuovo programma localizzativo, previa istruttoria tecnica espletata dal gruppo di lavoro istituito con determinazione dirigenziale del Direttore del Dipartimento VI del Comune di Roma n. 127/2003 e secondo le proposte definitive assunte dalla

Commissione paritetica istituita con la D.D. medesima e con corrispettiva nota di nomina dei rappresentanti del Vicariato (prot. n. 962/03/PRF del 6 luglio 2003)";

Che il Vicariato di Roma e la Regione Lazio hanno convenuto di "costituire, a loro volta, una Commissione paritetica avente il compito delle valutazioni delle suddette proposte per quanto di competenza. Gli esiti delle attività di cui ai commi precedenti, sono finalizzati alla predisposizione di specifici provvedimenti da sottoporre ai rispettivi organi deliberativi";

Che successivamente analogo Protocollo d'Intesa per la programmazione dei nuovi Centri parrocchiali delle rispettive Diocesi ricadenti nel territorio del Comune di Roma è stato sottoscritto anche con le Diocesi di Porto – Santa Rufina, Frascati e Tivoli, in data 25 maggio 2005;

Che il lavoro del gruppo di progettazione interno all'Amministrazione Comunale incaricato di definire un nuovo programma localizzativo è stato strutturato nelle fasi di attività di seguito elencate:

- 1) articolazione territoriale delle parrocchie esistenti (Vicariato di Roma, Diocesi di Porto – Santa Rufina, Diocesi di Frascati, Diocesi di Tivoli);
- 2) ricognizione dell'offerta di aree all'interno di strumenti urbanistici attuativi già programmati;
- 3) analisi del modello d'insediamento parrocchiale;
- 4) localizzazione e istruttoria dei vincoli urbanistico – ambientali e di supposte presenze archeologiche sulle aree individuate all'interno di strumenti urbanistici attuativi già programmati;
- 5) definizione dei requisiti normativi dei nuovi Centri parrocchiali, da valutare nella redazione dei piani e dei programmi urbanistici previsti dal Nuovo P.R.G.;

Che si è proceduto con la localizzazione di complessi parrocchiali sulla base della ricognizione dell'offerta di aree all'interno di strumenti urbanistici attuativi approvati o in corso d'approvazione mentre si dovranno indicare necessariamente ulteriori criteri e norme per la localizzazione di complessi parrocchiali negli insediamenti previsti dal Nuovo P.R.G.;

Che l'attività del gruppo di lavoro ha riguardato principalmente:

1. articolazione territoriale delle Parrocchie esistenti sull'intero territorio comunale:
 - confronto tra l'attuale perimetro delle Parrocchie, quello dei Municipi, delle zone censuarie e delle zone urbanistiche;
 - quantificazione per ogni parrocchia esistente degli abitanti insediati (censimento 2001), e di quelli previsti dagli attuali Piani attuativi;
 - individuazione dei Centri parrocchiali previsti dal Protocollo d'Intesa e da altri programmi del Vicariato e di altre Diocesi presenti sul territorio comunale, e loro stato di attuazione;
 - accessibilità ai Centri parrocchiali, su ferro (ferrovie, metropolitane e tranvie) e su gomma (esistente e in previsione).
2. Ricognizione dell'offerta di aree all'interno di strumenti urbanistici attuativi già programmati:
 - Piani di Zona;
 - Lottizzazioni convenzionate;
 - Zone "O";
 - Programmi di Recupero Urbano (art. 11, L. n. 493/93).

3. Il modello di insediamento parrocchiale:

- definizione (in collaborazione con la Commissione istruttoria mista Comune – Vicariato) di diverse possibili tipologie di intervento in relazione alla struttura del territorio e alle relative infrastrutture (Zona intensiva o estensiva; accessibilità; classi di età della popolazione residente; città consolidata, città da ristrutturare e città della trasformazione);
- analisi e controllo funzionale dei perimetri delle attuali Parrocchie e dei nuovi Centri parrocchiali, in relazione a problemi demografici e tipologici.

4. Ricognizione e verifica urbanistico – ambientale e di eventuali presenze archeologiche delle aree individuate nelle zone già oggetto di programmazione di cui al punto 2:

- localizzazione aree nell'orizzonte temporale del 2006;
- localizzazione nell'orizzonte temporale del 2012.

Che il Vicariato di Roma e la Diocesi di Porto – Santa Rufina, con note dell'1 luglio 2005 hanno indicato per le loro esigenze pastorali alcune aree da sottoporre a verifica per la localizzazione di nuovi complessi parrocchiali;

Che la Commissione paritetica Comune – Diocesi romane ha effettuato una verifica della ricognizione delle possibili future localizzazioni di nuovi complessi parrocchiali all'interno di strumenti urbanistici attuativi approvati o in corso di approvazione e della ricognizione ed analisi tipologica dei Centri parrocchiali realizzati per definire i criteri di programmazione degli stessi nel Nuovo P.R.G., a supporto dell'attività del gruppo di progettazione;

Che successivamente il Vicariato di Roma e la Diocesi di Porto – Santa Rufina, rispettivamente con note prot. n. 376 del 16 dicembre 2005 e n. 910 del 16 dicembre 2005, hanno ribadito per le loro esigenze pastorali le priorità di localizzazione di nuovi complessi parrocchiali ed indicato nuove esigenze;

Che il gruppo di lavoro a conclusione dell'attività ha individuato un'insieme di aree destinate a servizi pubblici indicate nel successivo elenco ed ordinate in quattro gruppi, in ragione dello stato della procedura acquisitiva in capo all'Amministrazione Comunale e con l'indicazione del titolo per il successivo trasferimento alle Diocesi di Roma;

Che per l'insieme delle aree medesime, meglio identificate nelle planimetrie allegate, si può procedere ad approvare la localizzazione e la destinazione d'uso per l'edificazione di nuovi centri parrocchiali:

Gruppo A

Case e Campi (Comprensorio Convenzionato)	mq.	2.850
Castelporziano Sud (Comprensorio Convenzionato E1 Infernetto)	mq.	4.278
Valcannuta (Comprensorio Convenzionato)	mq.	11.000
Casal Brunori (Piano di Zona)	mq.	6.000
La Romanina (Piano di Zona)	mq.	8.330
Settecamini – Casal Bianco (Piano di Zona)	mq.	7.367
Tor Sapienza (Piano di Zona)	mq.	15.000

Gruppo B

Lunghezzina 2 (Piano di Zona)
 Castelverde (Piano di Zona)
 Centrone 2 (Zona O)
 Corcolle Est (Zona O)
 Poggetto (Zona O)

Massimina B (Zona O)
 Centro Giano (Zona O)
 Portuense – Spallete (Zona O)
 Via Sacrofanese Km. 5 (Zona O)
 Saline Collettore primario (Zona O)
 Schizzanello (Zona O)
 Acilia (art. 11 L. n. 493/93)

Gruppo C

Montespaccato (Zona O)
 Colle del Sole (Zona O)
 Via Boccea Km. 10-11-12 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 1 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 2 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 3 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 4 (Zona O)
 Cecchignola Ovest (Comprensorio Convenzionato)
 Osteria Nuova (Zona O)
 Tor Vergata 2 (Piano di Zona)

Gruppo D

Via Ponzio Cominio – angolo Via C. Asello (sottozona M3)
 Ostia Lido (sottozona M3)
 Borgata Tidei (sottozona M3)

Che per le aree di seguito indicate (gruppo A), delle quali si è accertata la piena titolarità del diritto di proprietà in capo al Comune di Roma, si può altresì procedere, in ragione della localizzazione, al trasferimento gratuito in diritto di piena proprietà per gli interventi da realizzarsi in comprensori convenzionati ovvero alla cessione gratuita del diritto di superficie a tempo indeterminato per gli interventi interessanti i Piani di Zona, a favore delle Diocesi romane:

Gruppo A

in diritto di proprietà:

Case e Campi (Comprensorio Convenzionato)	mq.	2.850
Castelporziano Sud (Comprensorio Convenzionato E1 Infernetto)	mq.	4.278
Valcannuta (Comprensorio Convenzionato)	mq.	11.000

in diritto di superficie:

Casal Brunori (Piano di Zona)	mq.	6.000
La Romanina (Piano di Zona)	mq.	8.330
Settecamini – Casal Bianco (Piano di Zona)	mq.	7.367
Tor Sapienza (Piano di Zona)	mq.	15.000

Che per l'insieme dei compendi di seguito elencati (gruppo B), per i quali invece la procedura di acquisizione al patrimonio comunale non si è ad oggi conclusa, qualora la stessa non sia ancora definita nel momento della sottoscrizione dei negozi di trasferimento dei diritti reali come sopra distinti, alle stipulazioni si procederà ai sensi e per gli effetti dell'art. 1478 del codice civile, anticipatamente rispetto all'acquisizione al patrimonio comunale;

Che in forza della norma suddetta ciascun bene nel momento dell'acquisto in favore del patrimonio comunale diverrà automaticamente di proprietà piena – ovvero

superficiaria – delle Diocesi, con conseguente esplicitarsi anche degli effetti della continuità delle trascrizioni di cui all'art. 2650 del Codice Civile;

Che qualora per causa di forza maggiore o per eventi di terzi comunque indipendenti dalla volontà delle parti medesime tali effetti traslativi reali non possano essere raggiunti l'Amministrazione Comunale si impegna ad individuare una nuova area da cedere in alternativa all'area indicata nella convenzione;

Gruppo B

Lunghezza 2 (Piano di Zona)
 Castelverde (Piano di Zona)
 Acilia (art. 11 L. n. 493/93)
 Centrone 2 (Zona O)
 Corcolle Est (Zona O)
 Poggetto (Zona O)
 Massimina B (Zona O)
 Centro Giano (Zona O)
 Portuense – Spallete (Zona O)
 Via Sacrofanese Km. 5 (Zona O)
 Saline Collettore primario (Zona O)
 Schizzanello (Zona O)

Che per i beni sottoriportati (gruppo C) si potrà procedere alla stipulazione degli atti traslativi in proprietà piena ovvero in diritto di superficie, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1478 del codice civile, anticipatamente rispetto all'acquisizione al patrimonio comunale e con le modalità previste per il precedente gruppo B, non appena interverrà l'approvazione della previsione urbanistica da parte dei competenti organi della Regione Lazio, trattandosi di aree incluse in strumenti urbanistici ancora in itinere;

Gruppo C

Montespaccato (Zona O)
 Colle del Sole (Zona O)
 Via Boccea Km. 10-11-12 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 1 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 2 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 3 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 4 (Zona O)
 Cecchignola Ovest (Comprensorio Convenzionato)
 Osteria Nuova (Zona O)
 Tor Vergata 2 (Piano di Zona)

Che infine per i beni residui sottoriportati, il presente provvedimento si limita alla sola localizzazione e destinazione d'uso a centri parrocchiali:

Gruppo D

Ostia Lido (sottozona M3)
 Via Ponzio Cominio – angolo Via C. Asello (sottozona M3)
 Borgata Tidei (sottozona M3)

Che occorre procedere all'approvazione del Programma di localizzazione dei nuovi Centri Parrocchiali redatto dal gruppo di progettazione interno all'Amministrazione Comunale, costituito dai seguenti elaborati:

Inquadramento generale:

Tav. 0	- Localizzazione aree complessi parrocchiali del 1° Protocollo d'Intesa;	sc. 1:50.000
Tav. 1	- Perimetri delle Diocesi con suddivisione della Diocesi di Roma in Settori, Prefetture e Parrocchie;	sc. 1.100.000
Tav. 2	- Confronto tra le suddivisioni amministrative della Diocesi e i Municipi del Comune di Roma;	sc. 1:100.000
Tav. 3	- Calcolo della popolazione residente nelle Diocesi;	sc. 1:100.000
Tav. 4	- Classificazione delle parrocchie della Diocesi di Roma per numero d'abitanti;	sc. 1:100.000

Localizzazione nuovi complessi parrocchiali:

Tav. 5	- Localizzazione offerta di aree per la realizzazione di complessi parrocchiali nei piani attuativi;	sc. 1:50.000
Tav. 6	- Localizzazione esigenze Diocesi;	sc. 1:50.000
Tav. 7	- Localizzazione nuovi complessi parrocchiali;	sc. 1:50.000
	- Relazione generale;	
	- Offerta aree nei piani attuativi: zone E, Zone O, Art. 11 L. n. 493/93 e Piani di Zona – Schede.	

Che occorre inoltre procedere all'approvazione dello studio di fattibilità per la "Ricognizione ed analisi tipologica dei Centri parrocchiali", redatto a supporto dell'attività di localizzazione di nuovi complessi parrocchiali, composto dai seguenti elaborati:

- Relazione generale;
- Schede di rilievo critico dei complessi parrocchiali edificati e/o in corso di realizzazione nell'ambito del Protocollo d'Intesa del 23 marzo 1994 e confronto con indagini statistiche;
- Esempi significativi di complessi parrocchiali d'architettura moderna o contemporanea ed analisi comparativa (30 esempi);
- Scheda tipo socio – urbanistica per l'individuazione delle problematiche relative alla costruzione e alla fruizione dei nuovi complessi parrocchiali edificati;

Che nell'ambito del Piano delle Zone di cui alla L. n. 167/62 del Comune di Roma, sono comprese aree con la destinazione a "Chiese ed edifici per servizi religiosi";

Che, ai sensi dell'art. 4, L. n. 847/64, così come integrato dall'art. 44 della L. n. 865/71, le opere da realizzare sulle aree di cui sopra, riferite al complesso parrocchiale, rientrano tra quelle di urbanizzazione secondaria;

Che, per tali aree collocate nei Piani di Zona, occorre procedere alla concessione del diritto di superficie, ai sensi dell'art. 35, V comma L. n. 865/71 e all'autorizzazione alla stipula della convenzione;

Che per le opere di che trattasi, in forza delle disposizioni sopra richiamate ed anche in virtù degli accordi modificativi del Concordato sottoscritto dalla Santa Sede e dallo Stato Italiano nel 1984, le aree vanno concesse gratuitamente a tempo indeterminato;

Che quindi, nel sistema della pianificazione urbanistica, la legislazione dei Piani di Zona per l'Edilizia residenziale Pubblica prevede come sopra specificato, giusto combinato disposto dell'art. 1, lett. c) e dell'art. 4, comma 2, lett. E della L. n. 847/64 con la disciplina dettata dall'art. 35 della L. n. 865/71, la concessione gratuita di aree da parte dell'Amministrazione Comunale in favore dell'Istituzione Ecclesiastica per la costruzione di nuove Chiese;

Che alla fattispecie del diritto di superficie sopra descritto può assimilarsi la cessione gratuita di aree nell'ambito dei comprensori convenzionati, laddove sia prevista l'alienazione gratuita dalla parte privata al Comune dei beni necessari per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondarie, categoria a cui appunto appartiene l'edificio per il culto;

Che pertanto per i beni di cui sopra, ricadenti in detti ambiti pianificatori, l'Amministrazione Comunale, nell'esercizio del suo potere discrezionale e ricorrendone i presupposti, può trasferire gratuitamente i beni allo scopo di edificazione di complessi parrocchiali;

Che i beni trasferiti gratuitamente non potranno essere sottratti alla loro destinazione e detto vincolo sarà trascritto nei registri immobiliari ai sensi della L. n. 222/85;

Considerato che in data 9 febbraio 2006 il Direttore del Dipartimento VI ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.EE.LL. del 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione.

Il Direttore

F.to: V. Proverbio";

Che in data 9 febbraio 2006 il Direttore dell'Ufficio Programma Roma Capitale del Dipartimento VI, quale responsabile del Servizio, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.EE.LL. del 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione.

Il Dirigente

F.to: R. Caputo";

Che in data 9 febbraio 2006 il Direttore della III U.O. del Dipartimento IX, quale responsabile del Servizio, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.EE.LL. del 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione, per gli aspetti relativi all'Edilizia Residenziale pubblica.

Il Direttore

F.to: M. Andreangeli";

Che in data 9 febbraio 2006 il Direttore della VI U.O. del Dipartimento IX, quale responsabile del Servizio, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.EE.LL. del 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione, per gli aspetti relativi alle Lottizzazioni Convenzionate.

Il Direttore

F.to: A. Paradisi";

Che in data 9 febbraio 2006 il Direttore della V U.O. del Dipartimento III, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.EE.LL. del 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione.

Il Direttore

F.to: C. Aceti";

Che in data 9 febbraio 2006 il Direttore della U.O. I del Dipartimento III, quale responsabile del Servizio, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai

sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.EE.LL. del 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione.

Il Direttore

F.to: P. Mattera”;

Che in data 9 febbraio 2006 il Direttore della 2 U.O. del Dipartimento XIX, quale responsabile del Servizio, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: “Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.EE.LL. del 2000, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della suindicata proposta di deliberazione, per gli aspetti relativi alle zone di Recupero delle Periferie.

Il Direttore

F.to: M. Martinelli”;

Che sulla proposta in esame è stata svolta, da parte del Segretario Generale, la funzione di assistenza giuridico-amministrativa, ai sensi dell'art. 97, comma 2, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la L. n. 847/64;

Vista la legge n. 865/71 e successive modificazioni;

Vista la legge n. 396/90;

Visto il D.Lgs. n. 267/2000;

Visti gli elaborati tecnici allegati;

Atteso che la proposta, in data 16 febbraio 2006, è stata trasmessa, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento del Decentramento Amministrativo, ai Municipi V, VII, VIII, X, XII, XIII, XVIII e XIX per l'espressione del parere da parte dei relativi Consigli entro il termine di 30 giorni;

Che dai Municipi VIII, XII e XIX non è pervenuto alcun parere;

Che, con deliberazioni in atti, i Consigli dei Municipi V, VII e XVIII hanno espresso parere favorevole;

Che, parimenti, i Consigli dei Municipi X e XIII hanno espresso parere favorevole formulando le seguenti richieste:

Municipio X:

- 1) inserire alla fine del 3° capoverso a pagina 6, nella premessa della proposta, la frase “facendo salvo il livello complessivo dei servizi”;
- 2) nel deliberato a pagina 11 dove è detto “Qualora per causa di forza maggiore o per eventi di terzi comunque indipendenti dalla volontà delle parti medesime tali effetti traslativi reali non possano essere raggiunti l'Amministrazione Comunale si impegna ad individuare una nuova area da cedere in alternativa all'area indicata nella convenzione” aggiungere la seguente frase “facendo salvo il livello complessivo dei servizi”;

Municipio XIII:

- 1) riapertura al culto della chiesa di pertinenza della Colonia Vittorio Emanuele, mai sconsacrata;
- 2) che la Chiesa del Borghetto dei Pescatori (San Nicola) rimanga aperta tutti i giorni;
- 3) tenere conto che molti quartieri sono sprovvisti di luoghi di culto prevedendone la localizzazione anche nei quartieri: Malafede, Stagni di Ostia e Zona “O” Bagnoletto;

Che la Giunta Comunale nella seduta del 29 marzo 2006, si è determinata nel modo seguente:

Municipio X:

- 1) i centri di culto rappresentano servizi pubblici di livello locale e sono, quindi, standard urbanistico configurandosi come opera di urbanizzazione secondaria. Pertanto gli stessi non alterano il livello complessivo dei servizi. Non si ritiene, pertanto, di aggiungere a pag. 6, 3° capoverso, la frase proposta dal Municipio Roma X;
- 2) per i motivi sopra esposti non si ritiene di aggiungere a pag. 11 della deliberazione la frase proposta dal Municipio Roma X;

Municipio XIII:

- 1) e 2) le due osservazioni sono inconferenti in quanto non riguardano aspetti di competenza dell'Amministrazione Comunale;
- 3) si precisa che, per quanto riguarda la località Malafede, la localizzazione di un'area per la realizzazione di un luogo di culto è stata prevista nell'ambito del comprensorio Giardini di Roma ed assegnata al Vicariato di Roma, presso il quale è in corso di definizione il progetto relativo all'intervento. Per i quartieri Stagni di Ostia e Bagnoletto, segnalati dal Municipio, le localizzazioni verranno valutate dalla Commissione paritetica e dal gruppo di lavoro misto Comune di Roma – Vicariato.

IL CONSIGLIO COMUNALE

DELIBERA

- a) di approvare il programma di localizzazione di nuovi Centri parrocchiali sulla base della ricognizione dell'offerta di aree all'interno di strumenti urbanistici attuativi approvati o in corso di approvazione costituito dai seguenti elaborati:

Inquadramento generale:

Tav. 0	- Localizzazione aree complessi parrocchiali del 1° Protocollo d'Intesa;	sc. 1:50.000
Tav. 1	- Perimetri delle Diocesi con suddivisione della Diocesi di Roma in Settori, Prefetture e Parrocchie;	sc. 1:100.000
Tav. 2	- Confronto tra le suddivisioni amministrative delle Diocesi e i Municipi del Comune di Roma;	sc. 1:100.000
Tav. 3	- Calcolo della popolazione residente nelle Diocesi;	sc. 1:100.000
Tav. 4	- Classificazione delle parrocchie della Diocesi di Roma per numero d'abitanti;	sc. 1:100.000

Localizzazione nuovi complessi parrocchiali:

Tav. 5	- Localizzazione offerta di aree per la realizzazione di complessi parrocchiali nei piani attuativi;	sc. 1:50.000
Tav. 6	- Localizzazione esigenze Diocesi;	sc. 1:50.000
Tav. 7	- Localizzazione nuovi complessi parrocchiali;	sc. 1:50.000
	- Relazione generale;	
	- Offerta aree nei piani attuativi: zone E, Zone O, Art. 11 L. n. 493/93 e Piani di Zona – Schede.	

- b) di approvare lo studio di fattibilità per la "Ricognizione ed analisi tipologica dei Centri parrocchiali", redatto a supporto dell'attività di localizzazione dei nuovi complessi parrocchiali, composto dai seguenti elaborati:

- Relazione generale;

- Schede di rilievo critico dei complessi parrocchiali edificati e/o in corso di realizzazione nell'ambito del Protocollo d'Intesa del 23 marzo 1994 e confronto con indagini statistiche;
 - Esempi significativi di complessi parrocchiali d'architettura moderna o contemporanea ed analisi comparativa (30 esempi);
 - Scheda tipo socio - urbanistica per l'individuazione delle problematiche relative alla costruzione e alla fruizione dei nuovi complessi parrocchiali edificati;
- c) di approvare la localizzazione e la destinazione d'uso per l'edificazione di nuovi centri parrocchiali interessanti l'insieme di aree indicate nell'elenco a seguire, ordinate in quattro gruppi, in ragione dello stato della procedura acquisitiva in capo all'Amministrazione Comunale. Per ciascuna area è stata redatta scheda riepilogativa dei dati patrimoniali e tecnici e relativa planimetria; tali schede costituiscono allegati facenti parte del presente provvedimento sub A, B, C e D.

Gruppo A

Case e Campi (Comprensorio Convenzionato)	mq. 2.850
Castelporziano Sud (Comprensorio Convenzionato EI Infernetto)	mq. 4.278
Valcannuta (Comprensorio Convenzionato)	mq. 11.000
Casal Brunori (Piano di Zona)	mq. 6.000
La Romanina (Piano di Zona)	mq. 8.330
Settecamini - Casal Bianco (Piano di Zona)	mq. 7.367
Tor Sapienza (Piano di Zona)	mq. 15.000

Gruppo B

Lunghezza 2 (Piano di Zona)
 Castelverde (Piano di Zona - arca in sostituzione di Lunghezza)
 Centrone 2 (Zona O)
 Corcolle Est (Zona O)
 Poggetto (Zona O)
 Massimina B (Zona O)
 Centro Giano (Zona O)
 Portuense - Spallete (Zona O)
 Via Sacrofanese Km. 5 (Zona O)
 Saline Collettore primario (Zona O)
 Schizzanello (Zona O)
 Acilia (art. 11 L. n. 493/93)

Gruppo C

Montespaccato (Zona O)
 Colle del Sole (Zona O)
 Via Boccea Km. 10-11-12 (Zona O)
 Palmarola - Selva Nera 1 (Zona O)
 Palmarola - Selva Nera 2 (Zona O)
 Palmarola - Selva Nera 3 (Zona O)
 Palmarola - Selva Nera 4 (Zona O)
 Cecchignola Ovest (Comprensorio Convenzionato)
 Osteria Nuova (Zona O)
 Tor Vergata 2 (Piano di Zona)

Gruppo D

Via Ponzio Cominio - angolo Via Asello (sottozona M3)

Ostia Lido (sottozona M3)
Borgata Tidei (sottozona M3)

- d) di autorizzare per le aree di seguito indicate (gruppo A), delle quali si è altresì accertata la piena titolarità del diritto di proprietà del Comune di Roma, in ragione della localizzazione anche il trasferimento gratuito in diritto di piena proprietà per gli interventi da realizzarsi in comprensori convenzionati ovvero la cessione gratuita del diritto di superficie a tempo indeterminato per gli interventi interessanti i Piani di Zona, a favore delle Diocesi romane:

Gruppo A

in diritto di proprietà:

Case e Campi (Comprensorio Convenzionato)	mq.	2.850
Castelporziano Sud (Comprensorio Convenzionato E1 Infernetto)	mq.	4.278
Valcannuta (Comprensorio Convenzionato)	mq.	11.000

in diritto di superficie:

Casal Brunori (Piano di Zona)	mq.	6.000
La Romanina (Piano di Zona)	mq.	8.330
Settecamini – Casal Bianco (Piano di Zona)	mq.	7.367
Tor Sapienza (Piano di Zona)	mq.	15.000

- e) di autorizzare per l'insieme dei compendi di seguito elencati (gruppo B), per i quali invece la procedura di acquisizione al patrimonio comunale non si è ad oggi conclusa, qualora la stessa non sia ancora definita nel momento della sottoscrizione dei negozi di trasferimento dei diritti reali come sopra distinti, le stipulazioni ai sensi e per gli effetti dell'art. 1478 del codice civile, anticipatamente rispetto all'acquisizione al patrimonio comunale;

In forza della norma suddetta ciascun bene nel momento dell'acquisto in favore del patrimonio comunale, diverrà automaticamente di proprietà piena – ovvero superficaria – delle Diocesi, con conseguente esplicarsi anche degli effetti della continuità delle trascrizioni di cui all'art. 2650 del Codice Civile;

Qualora per causa di forza maggiore o per eventi di terzi comunque indipendenti dalla volontà delle parti medesime tali effetti traslativi reali non possano essere raggiunti l'Amministrazione Comunale si impegna ad individuare una nuova area da cedere in alternativa all'area indicata nella convenzione;

Gruppo B

Lunghezzina 2 (Piano di Zona)
Castelverde (Piano di Zona)
Acilia (art. 11 L. n. 493/93)
Centrone 2 (Zona O)
Corcolle Est (Zona O)
Poggetto (Zona O)
Massimina B (Zona O)
Centro Giano (Zona O)
Portuense – Spallete (Zona O)
Via Sacrofanese Km. 5 (Zona O)
Saline Collettore primario (Zona O)
Schizzanello (Zona O)

- f) per i beni residui sottoriportati (gruppo C), si potrà procedere alla stipulazione degli atti traslativi, in proprietà piena ovvero in diritto di superficie, ai sensi e per gli effetti

dell'art. 1478 del codice civile, anticipatamente rispetto all'acquisizione al patrimonio comunale e con le modalità di cui alla precedente lettera e), non appena interverrà l'approvazione della previsione urbanistica da parte dei competenti organi della Regione Lazio.

Gruppo C

Montespaccato (Zona O)
 Colle del Sole (Zona O)
 Via Boccea Km. 10-11-12 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 1 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 2 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 3 (Zona O)
 Palmarola – Selva Nera 4 (Zona O)
 Cecchignola Ovest (Comprensorio Convenzionato)
 Osteria Nuova (Zona O)
 Tor Vergata 2 (Piano di Zona)

La concessione del diritto di superficie per le aree di cui trattasi ricadenti nei Piani di Zona, è regolamentata dall'art. 35 della legge n. 865/71 e dall'art. 4, L. 847/64, così come integrato dall'art. 44 della L. n. 865/71.

Ai sensi del richiamato art. 4 della L. n. 847/64 e art. 44, lett. E) della L. n. 865/71, le opere riferite al complesso parrocchiale, sono da annoverarsi fra quelle di urbanizzazione secondaria, e, pertanto anche in virtù degli accordi modificativi del Concordato sottoscritto dalla Santa Sede e dallo Stato Italiano nel 1984, le aree vengono concesse gratuitamente a tempo indeterminato.

Alla fattispecie del diritto di superficie è assimilabile la cessione gratuita di aree nell'ambito dei comprensori convenzionati, laddove è prevista l'alienazione gratuita dalla parte privata al Comune dei beni necessari per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria, categoria a cui appunto appartiene l'edificio per il culto.

I beni trasferiti gratuitamente non potranno essere sottratti alla loro destinazione e detto vincolo sarà trascritto nei registri immobiliari ai sensi della L. n. 222/85.

Sarà cura delle Diocesi provvedere alle spese di frazionamento e a quelle relative alla sottoscrizione negoziale degli atti.

La Segreteria Generale comunica che la VII Commissione Consiliare Permanente, nella seduta del 16 febbraio 2006, ha espresso parere favorevole all'ulteriore iter della proposta.

(O M I S S I S)

La PRESIDENTE invita quindi il Consiglio alla votazione, con procedimento elettronico, della surriportata proposta di deliberazione.

Procedutosi alla votazione nella forma come sopra indicata, la Presidente, con l'assistenza dei Segretari, dichiara che la proposta risulta approvata all'unanimità, con 36 voti favorevoli.

Hanno partecipato alla votazione i seguenti Consiglieri:

Argentin, Azuni, Bartolucci, Battaglia, Berliri, Carli, Cau, Chiolli, Cipressa, Cirinnà, Coratti, Cosentino, De Luca, Di Francia, Eckert Coen, Fayer, Galcota, Galloro, Gasparri, Ghera, Lovari, Malcotti, Marchi, Mariani, Marroni, Marsilio, Milana, Orneli, Panecaldo, Perifano, Salacone, Santini, Smedile, Spera, Vizzani e Zambelli.

La presente deliberazione assume il n. 93.

(O M I S S I S)

IL PRESIDENTE
G. MANNINO – M. CIRINNA'

IL SEGRETARIO GENERALE
V. GAGLIANI CAPUTO

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
M. SCIORILLI

La deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio dal
al e non sono state prodotte opposizioni.

La presente deliberazione è stata adottata dal Consiglio Comunale nella seduta del
3 aprile 2006.

Dal Campidoglio, li

p. IL SEGRETARIO GENERALE

.....