



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e
comunitario

DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA
XXII CICLO

**LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLA DESTINAZIONE
AL CULTO DEGLI EDIFICI**

Coordinatore: Ch.mo Prof. Roberto E. Kostoris

Supervisore: Ch.mo Prof. Manlio Miele

Dottoranda: Ludovica Decimo

Abstract

La ricerca si incentra sullo studio statuto giuridico degli edifici di culto, ponendo particolare attenzione anche alle evoluzioni della fenomenologia religiosa della società contemporanea.

Gli edifici di culto, per la loro particolare destinazione, assumono una rilevante funzione sociale e religiosa, la cui promozione e tutela è assicurata dall'ordinamento attraverso le limitazioni di pubblici poteri e delle facoltà connesse al diritto di proprietà, nonché la predisposizione di una particolare disciplina giuridica. La destinazione culturale concorre alla costruzione di un complesso regime giuridico dell'edificio di culto, il quale è frutto della stratificazione delle fonti giuridiche unilaterali e pattizie e delle norme religiose.

L'individuazione di soluzioni giuridiche che soddisfino le esigenze culturali e che promuovano il concreto esercizio della libertà di culto costituisce uno dei principali obiettivi dell'attività del legislatore e del giurista. Il pluralismo religioso dell'attuale società impone all'interprete una costante rilettura delle norme giuridiche e costituzionali relative ai luoghi di culto nonché l'individuazione di nuovi strumenti giuridici, anche di natura negoziale, al fine di garantire l'effettivo esercizio della libertà religiosa.

The research focuses on study of “legal status” of religious buildings, with particular attention to the evolution of the religious phenomenology of contemporary society.

Religious buildings, due to their particular purpose, assume a significant social and religious function, whose promotion and protection is ensured by law through the limitations of public powers and the faculties connected with the right of property, as well as the provision of a particular discipline legal. The destination for worship contributes to the construction of a complex legal regime of the religious building, which is the result of the stratification of unilateral juridical sources and agreements and religious norms.

The identification of juridical solutions that satisfy the cultural needs and that promote the concrete exercise of freedom of worship is one of the main

objectives of the activity of the legislator and the jurist. The religious pluralism of the society imposes to the interpreter a constant re-reading of the juridical and constitutional norms relative to places of worship as well as the identification of new juridical instruments, also of a negotiating nature, in order to guarantee the effective exercise of religious freedom.

Indice

INTRODUZIONE

.....p. 5

CAPITOLO I

LA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DEGLI EDIFICI DI CULTO

1. La nozione di luogo di culto: il necessario rinvio agli ordinamenti religiosi.
.....p. 10
2. Il diritto costituzionalmente garantito ad un luogo di culto.
.....p. 14
3. La disciplina giuridica dei luoghi di culto cattolici e delle confessioni religiose con intesa.
.....p. 19
4. Il vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico (art. 831, 2° comma c.c.).
.....p. 25
 - 4.1 Nascita e cessazione del vincolo di destinazione.
.....p. 27
 - 4.2 La natura giuridica del vincolo di destinazione e la sua conoscibilità.
.....p. 32
 - 4.3 La destinazione al culto e la volontà del *dominus*.
.....p. 35
 - 4.4 Le limitazioni applicative del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico. Tra interpretazioni estensive e proposte di modifica dell'art. 831, secondo comma, c.c.
.....p. 38
5. Il regime privatistico degli edifici di culto.
.....p. 42

6. (in particolare) La circolazione degli edifici di culto e la rilevanza del vincolo di destinazione.	p. 44
7. La proprietà degli edifici di culto e il c.d. «ente-chiesa».	p. 48
8. Il regime giuridico di <i>favor</i> degli edifici di culto.	p. 55
8.1 Il regime urbanistico.	p. 56
8.2 Il regime tributario.	p. 65
8.3 Il regime catastale.	p. 73
8.4 Il regime energetico.	p. 76
9. La legittimazione attiva in giudizio per la tutela degli edifici di culto.	p. 80

CAPITOLO II

IL REGIME GIURIDICO DI PARTICOLARI EDIFICI DI CULTO

1. L'edificio di culto d'interesse storico artistico: tra il Codice dei Beni Culturali e il <i>Codex Iuris Canonici</i> .	p. 85
1.2 Turismo e luoghi di culto. Il caso dell'accesso a pagamento nelle chiese.	p. 96
2. Il regime giuridico delle pertinenze degli edifici di culto.	p. 101
3. La condizione giuridica del santuario.	p. 106
4. Il regime giuridico delle chiese «dismesse» e la loro riconversione come luoghi di culto di altre religioni.	

.....	p. 112
5. Il fenomeno del <i>church-sharing</i> .	
.....	p. 122

CAPITOLO III

GLI EDIFICI DEI CULTI PRIVI DI INTESA

1. La legge sui culti ammessi. Luci ed ombre d'incostituzionalità.	
.....	p. 129
2. Gli interventi della Corte costituzionale per la tutela degli edifici dei culti ammessi.	
.....	p. 134
3. Le proposte e il disegno di legge in tema di edilizia dei culti ammessi.	
.....	p. 142
4. La tutela e la promozione degli edifici di culto attraverso l'adozione dello strumento negoziale.	
.....	p. 148
4.1 L'art. 2645-ter c.c. e il vincolo di destinazione al culto.	
.....	p. 151
4.2 Negozi di destinazione e finalità culturali: ipotesi applicative del <i>religious trust</i> e del contratto di affidamento fiduciario.	
.....	p. 158
4.3 Enti religiosi e luoghi di preghiera: proposte operative per la gestione e la promozione degli edifici di culto.	
.....	p. 161

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

.....	p. 169
-------	--------

APPENDICE BIBLIOGRAFICA

.....	p. 176
-------	--------

Introduzione

L'esercizio della libertà religiosa si manifesta attraverso forme e momenti di aggregazione comunitaria. Le religioni richiedono, infatti, non solo atti d'intelletto, ma anche pratiche di culto, individuali o collettive, che sono poste in essere in luoghi ad esse destinati. Il pluralismo confessionale che caratterizza la società contemporanea favorisce l'incontro nel medesimo spazio pubblico di diverse fedi religiose, alle quali deve essere riconosciuto l'esercizio in concreto della libertà di culto all'interno di strutture ad esso deputate.

L'apertura e la libera fruibilità di luoghi di culto è uno dei presupposti necessari per l'esercizio del diritto di libertà religiosa individuale ed associata di cui all'art. 19 della Carta costituzionale. Il contenuto precettivo dell'art. 8, comma 1, della Costituzione altresì impone al legislatore ordinario di assicurare eguali spazi di libertà a tutte le confessioni religiose anche in relazione all'esercizio delle pratiche di culto. Dalla lettura degli articoli della Carta che interessano il fattore religioso, traspare un chiaro *favor* che, ad esso, il legislatore costituzionale ha inteso riservare. Da ciò discende un dovere non solo di tutela ma anche e soprattutto di promozione della libertà religiosa in tutte le sue possibili estrinsecazioni che investe l'attività del legislatore e del giurista. Alla luce di tali corollari, nel corso della ricerca, si è proceduto ad una rilettura dell'attuale statuto giuridico degli edifici di culto, ponendo particolare attenzione anche alle evoluzioni della fenomenologia religiosa della società contemporanea.

Gli edifici di culto, per la loro particolare destinazione, assumono una rilevante funzione sociale e religiosa, la cui promozione e tutela è assicurata dall'ordinamento attraverso le limitazioni di pubblici poteri e delle facoltà connesse al diritto di proprietà, nonché la predisposizione di una particolare disciplina giuridica.

La destinazione culturale concorre alla costruzione di un complesso regime giuridico dell'edificio di culto, frutto della stratificazione delle fonti giuridiche

unilaterali e pattizie e delle norme religiose. È innegabile, infatti, come acquistino rilievo nelle dinamiche culturali gli ordinamenti religiosi, i quali concorrono a definire i confini applicativi delle norme giuridiche. La stessa definizione di luogo di culto e di attività culturali non può prescindere, infatti, dai precetti della tradizione religiosa di riferimento.

Appare dunque necessaria un'attenta qualificazione giuridica degli edifici di culto, la quale non può prescindere da un approfondimento del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico di cui all'art. 831, comma 2 del Codice Civile. La disposizione civilistica protegge la peculiare funzione cui sono demandate le chiese cattoliche, evitando così che la comunità di fedeli sia privata del luogo nel quale esercitare le pratiche di culto.

L'applicazione della norma è tuttavia limitata ai soli edifici di culto cattolici, inducendo una rinnovata considerazione della problematica relativa ai luoghi di culto delle religioni diverse dalla cattolica e, in particolare, delle confessioni prive di intesa con lo Stato italiano. Una possibile soluzione è stata individuata, come sarà *infra* evidenziato, nello strumento negoziale, il quale è in grado veicolare nell'ordinamento giuridico interessi direttamente riferibili alla sfera religiosa del singolo e della collettività.

La destinazione al culto pubblico cattolico rileva nell'ordinamento giuridico italiano indipendentemente dalla titolarità dell'edificio. La gestione delle attività culturali è demandata in ogni caso alle autorità ecclesiastiche, residuando limitate facoltà in capo al proprietario dell'edificio in quanto non contrastino con la destinazione al culto. Lo statuto proprietario dell'edificio di culto e il vincolo di destinazione incidono sulla circolazione del bene e sulle sue dinamiche di gestione, imponendo all'interprete una delicata opera di bilanciamento degli interessi sottesi.

L'effettiva destinazione alle attività di culto di un edificio determina, altresì, l'applicazione di un particolare regime urbanistico, tributario, catastale ed energetico. La peculiare disciplina giuridica riservata agli edifici di culto non sempre si è mostrata responsiva delle istanze pluraliste provenienti dall'attuale società. L'assenza di una legge organica che disciplini la costruzione degli

edifici di culto ha favorito l'emanazione di leggi regionali in materia, le quali non sono state esenti da pronunce di incostituzionalità.

Il repentino mutamento della fenomenologia religiosa all'interno dell'attuale società impone all'interprete una costante rilettura delle norme giuridiche e costituzionali relative ai luoghi di culto nonché l'individuazione di nuovi strumenti giuridici al fine di garantire l'effettivo esercizio della libertà religiosa.

Accanto ai tradizionali edifici di culto, sorgono così le *church sharing*, luoghi di culto condivisi tra le diverse fedi religiose. Le difficoltà legate al reperimento delle risorse economiche per la costruzione degli edifici di culto nonché i comportamenti, non di rado ostruzionistici, del legislatore regionale in materia di edilizia di culto hanno spinto alcune organizzazioni religiose alla pratica di riutilizzare per finalità culturali le c.d. chiese dismesse. A tali vicende è stata dedicata un'approfondita ed autonoma trattazione, al fine di identificare gli interessi sottesi e garantirvi adeguate forme di tutela.

Gli edifici di culto, oltre ad essere destinati alle finalità culturali, possono altresì assolvere ad altre funzioni, anch'esse meritevoli di protezione e promozione da parte dell'ordinamento giuridico. Un chiaro esempio è costituito dagli edifici di culto d'interesse storico artistico, i quali sono, da un lato, gli strumenti necessari alle attività culturali, e, dall'altro, fanno parte del patrimonio culturale italiano. Essi, pertanto, divengono terreno fertile per un possibile contrasto tra l'interesse confessionale di tutela della caratterizzazione culturale dei beni e l'interesse pubblico alla funzione educativa del bene, entrambi oggetto di protezione costituzionale.

La coesistenza di una pluralità di interessi relativamente al medesimo luogo di culto determina la costruzione di un complesso statuto giuridico che il giurista è chiamato ad applicare. Anche in tali casi, l'adozione dello strumento negoziale costituisce talvolta la soluzione preferibile per l'effettiva tutela degli interessi sottesi.

L'atto di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c., il c.d. *religious trust* e il contratto di affidamento fiduciario costituiscono gli strumenti idonei a fornire adeguata tutela ai luoghi di culto. I negozi di destinazione consentono infatti

una migliore traduzione degli interessi religiosi, favorendo così l'effettivo esercizio della libertà religiosa.

Le principali lesioni della libertà di culto emergono indubbiamente in relazione agli edifici dei culti privi d'intesa. Le numerose pronunce d'incostituzionalità della *Legge sui culti ammessi* e delle leggi regionali in materia, nonché l'assenza di una legge generale sulla libertà religiosa hanno concorso a determinarne una disciplina giuridica particolarmente scarna e non pienamente conforme ai principi ispiratori della Carta costituzionale.

L'individuazione di soluzioni giuridiche che soddisfino le esigenze culturali e che promuovano in concreto l'esercizio della libertà di culto costituisce uno dei principali obiettivi che l'interprete deve oggi porsi, al fine di rispondere alle istanze pluraliste che provengono dalla società.

Da mere strutture architettoniche prive di "anima", gli edifici di culto divengono luoghi di riferimento per la vita dei fedeli, un rifugio per il corpo e per lo spirito, il centro nevralgico della vita di una comunità. La loro promozione e tutela ad opera del diritto non può dunque che concorrere allo sviluppo del benessere della società.

CAPITOLO I

LA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DEGLI EDIFICI DI CULTO

SOMMARIO: 1. - La nozione di luogo di culto: il necessario rinvio agli ordinamenti religiosi; 2. - Il diritto costituzionalmente garantito ad un luogo di culto; 3.- La disciplina giuridica dei luoghi di culto cattolici e delle confessioni religiose con intesa; 4. - Il vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico (art. 831, 2° comma c.c.); 4.1 - Nascita e cessazione del vincolo di destinazione; 4.2 - La natura giuridica del vincolo di destinazione e la sua conoscibilità; 4.3 - La destinazione al culto e la volontà del *dominus*; 4.4 - Le limitazioni applicative del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico. Tra interpretazioni estensive e proposte di modifica dell'art. 831, secondo comma c.c.; 5. - Il regime privatistico degli edifici di culto; 6. - (*in particolare*) La circolazione degli edifici di culto e la rilevanza del vincolo di destinazione; 7. - La proprietà degli edifici di culto e il c.d. «ente-chiesa»; 8. - Il regime giuridico di *favor* degli edifici di culto; 8.1 – Il regime urbanistico; 8.2 – Il regime tributario; 8.3 – Il regime catastale; 8.4 – Il regime energetico; 9. - La legittimazione attiva in giudizio per la tutela degli edifici di culto.

1. – La nozione di luogo di culto: il necessario rinvio agli ordinamenti religiosi.

Ogni religione ha bisogno di uno spazio fisico ove i propri fedeli, singolarmente o collettivamente, possano compiere atti di fede¹. La tradizione cristiana identifica la chiesa come il luogo a cui rendere il culto a Dio e la sua materialità concorre a rendere possibile l'avvenimento della salvezza. Così l'ebraismo individua la sinagoga come l'edificio non solo demandato alle attività culturali ma anche come simbolo della cultura di un popolo. La moschea, invece, è una “realtà polivalente” nell'Islam, in quanto è il luogo nel quale la comunità si raduna non solo per le attività di culto, ma anche per esaminare le questioni sociali, culturali e politiche². Lo spazio destinato al culto assume,

¹ ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, Tipografia della Pace, Roma, 1983, pp. 17-23.

² KHALIL SAMIR, *Note sulla moschea*, in *La Civiltà Cattolica*, 17 marzo 2001, pp. 599-603.

dunque, una diversa funzione e esteriorizzazione in base alla tradizione religiosa cui afferisce.

I luoghi di culto, non a caso, rappresentano una delle principali *res mixtae* intorno alla quale si è concentrata l'attenzione del legislatore pattizio ed ordinario. L'interesse pubblico nasce dalla loro natura strumentale al pieno esercizio del diritto di libertà religiosa, tradottosi nella produzione di una complessa disciplina, composta da norme unilaterali e di derivazione pattizia.

La pluralità di tradizioni religiose presenti nell'attuale composizione della società ha indotto gli interpreti e lo stesso legislatore ad utilizzare la più ampia espressione «luogo di culto». In essa, a differenza del concetto di «edificio di culto», è possibile infatti ricomprendere tutti quegli spazi, siano essi edifici o porzioni di immobili, effettivamente demandati alle attività culturali. Il concetto di «edificio di culto» costituirebbe così una *species* del più ampio *genus* di luoghi di culto³.

Il «luogo di culto», pur potendo costituire il minimo comune denominatore per l'attuale fenomenologia religiosa, ove inserito all'interno del discorso giuridico, deve essere “riempito di contenuti”. Ciò costituisce un passaggio fondamentale per l'attività dell'interprete al fine di individuare l'ambito di applicazione delle norme (costituzionali, pattizie ed ordinarie) poste a tutela e promozione della libertà di culto.

Il rinvio agli ordinamenti religiosi per determinare cosa debba intendersi per «luogo di culto» diviene, così, l'unica possibile chiave di lettura⁴. Le norme religiose riferibili alle pratiche culturali nonché agli spazi in cui esse si svolgono

³ In tal senso ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, 1, pp. 5-7. Sul punto si veda anche PAOLO CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 20 del 2019, p. 20, il quale evidenzia che il concetto di “luogo di culto” consente «di ricomprendere anche semplici locali o sedi provvisorie e/o a destinazione mista, come avviene per alcune comunità religiose».

⁴ Sul punto, GIUSEPPE CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 3 il quale evidenzia che «una siffatta affermazione ha l'indubbio merito di cogliere l'elemento pregiuridico della fattispecie», ma d'altra parte, lascia «irrisolto il problema consequenziale e concreto della qualificazione dell'edificio, che anzi potrebbe essere abbandonata a considerazioni del tutto metagiuridiche e quindi in balia della pura discrezionalità dell'amministrazione».

sono in grado di riempire di contenuti la norma giuridica. Esse, in quando condivise dai singoli fedeli, assumono rilievo nell'ordinamento giuridico attraverso il positivo esercizio del diritto di libertà religiosa.

L'indissolubile intreccio tra la libertà religiosa e l'autonomia che il dettato costituzionale riserva a tutte le confessioni religiose⁶ impedisce qualsiasi intervento definitorio da parte della legislazione statale. La qualifica di «luogo di culto» non può prescindere da quanto ritenuto dalle confessioni religiose nonché dal sentimento religioso della comunità di fedeli⁷. Il legislatore costituzionale ha ritenuto, infatti, di non interferire nella materia religiosa ma solo di tutelarla in ogni sua concreta forma.

Per luogo destinato al culto può dunque intendersi, in via generale, quello spazio, che assuma o meno le caratteristiche di edificio, nel quale i fedeli di una determinata confessione, sia singolarmente che collettivamente, esercitano le loro funzioni di culto, in ossequio alle norme religiose per esso previsto. È evidente, infatti, che la stessa determinazione delle attività di culto sia demandata ai singoli ordinamenti confessionali, non potendo in alcun modo

⁵ In generale, sul punto si veda ANTONIO FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 18 del 2019, pp. 3-4, il quale evidenzia che «Il rapporto tra religione e diritto è complesso e l'influenza dei precetti religiosi sulle diverse tradizioni giuridiche è innegabile. Il rapporto osmotico tra diritto e religione caratterizza anche i moderni sistemi giuridici occidentali. Le credenze fideistiche costituiscono l'elemento centrale dei valori sottesi ai principi e alle regole giuridiche della società contemporanea. Si può dire che senza comprendere i valori religiosi di cui è intriso, sarebbe addirittura difficile ricostruire gli odierni sistemi giuridici».

⁶ La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che il riconoscimento della capacità delle confessioni religiose di dotarsi di propri statuti ha determinato l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di definirne i contenuti (Corte Cost., 19 gennaio 1988, n. 43, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 114 ss., per la dottrina in tal senso si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, voce *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zannichelli, Bologna, 1977, p. 407; BARBARA RANDAZZO, voce *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO, I, Utet, Torino, 2006, pp. 204-205). Lo stesso patrimonio dottrinale delle confessioni religiose, ovvero quel complesso di norme che sono direttamente riconducibili all'esercizio delle attività di religione e di culto godono di protezione costituzionale ai sensi dell'art. 19 Cost. (in tal senso NICOLA COLAIANNI, voce *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Treccani, Roma, 1993, p. 2; contrariamente PIERANGELA FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1992, p. 171-177).

⁷ In tal senso ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., pp. 17-23.

l'ordinamento giuridico individuare cosa debba intendersi per «atti di culto»⁸, potendone però limitarne l'esercizio ove siano in contrasto al «buon costume»⁹.

⁸ Con tale espressione, s'intendono, «le attività rituali, come la preghiera, le celebrazioni, insomma quei comportamenti attraverso i quali si instaura il rapporto tra l'individuo, la comunità dei credenti e la dimensione divina», in tal senso MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 148.

⁹ La norma costituzionale garantisce a tutti (cioè cittadini e non cittadini) il diritto di esercitare in forma individuale ed associata il proprio culto in pubblico ed in privato, con il solo limite dei riti contrari al buon costume. Sul concetto di «buon costume» si veda ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 35-36, il quale evidenzia che «Il solo limite imposto del “buon costume”, infatti, testimonia l'idea di svincolare da qualsiasi limitazione di “ordine pubblico” l'impedimento ai riti religiosi. Si è voluto evitare che norme di polizia o comunque amministrative potessero in alcun modo impedire l'esercizio dei riti religiosi. [...] Il limite del “buon costume” quindi si riferisce a riti che, in qualche misura, ledano la sensibilità della popolazione nel momento storico in cui si verificano. Nella attuale società multireligiosa le ritualità confessionali sono mutate in senso plurale. La formulazione ampia della norma assicura l'ombrello protettivo ad ogni rito di qualsiasi culto, con il solo limite sopra segnalato».

La dottrina è concorde nel ritenere che il concetto di buon costume coincida con quello previsto dall'art. 21, per il quale sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni che siano ad esso contrarie (in tal senso CARLO CARDIA, voce *Religione (Libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, II, Giuffrè, Milano, 1998). La Corte costituzionale, nella sentenza del 19 febbraio 1965, n. 9, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1965, p. 81, ha evidenziato che il buon costume «non può essere fatto coincidere con la morale o la coscienza etica [...], ma risulta da un insieme di progetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale di relazione, la inosservanza dei quali comporta in particolare la violazione del pudore sessuale, sia fuori, sia soprattutto nell'ambito della famiglia, della dignità personale che con esso si congiunge e del sentimento morale dei giovani, aprendo la via al mal costume, con la possibilità di comportare anche la perversione dei costumi, il prevalere cioè di regole e comportamenti contrari e opposti».

L'identificazione del buon costume con la morale sessuale non è accettata unanimemente. Alcuni autori estendono il relativo concetto «alla salvaguardia di tutti quei dettami scaturenti dal costume e dalla coscienza sociale della civiltà italiana odierna», e vi comprendono certamente «sia il rispetto per la persona umana nei suoi cosiddetti diritti personalissimi, sia quello per gli organi, le istituzioni e gli ordinamenti pubblici statali, sia infine quello per i vari istituti previsti nella loro esistenza e funzionamento dell'ordinamento medesimo» (PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 434). Altri autori, invece, ritengono che il limite del buon costume è riferito soltanto alla sfera sessuale ed opera esclusivamente in relazione alla concreta celebrazione di un rito e non può essere utilizzato per impedire la libertà di movimento e di azione di una confessione religiosa «che predicasse la promiscuità sessuale, l'incesto, ecc., e, tuttavia, non effettuasse riti di iniziazione a tali pratiche, né esigesse l'attuazione di tali principi dai propri aderenti, preoccupandosi solo di promuovere un mutamento di idee, che conducesse alla modifica delle leggi in senso favorevole a tali costumi sessuali» (FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zannichelli, Bologna, 2012, p. 219).

A tal riguardo, occorre evidenziare che «l'uso di una perifrasi negativa non è casuale ed ha connotazioni ed implicazioni fortemente garantiste. Dire che un comportamento o un rito non deve essere contrario al buon costume non significa che esso debba essere necessariamente

L'ordinamento giuridico riserva ai luoghi destinati al culto una particolare disciplina, in quanto essi costituiscono lo strumento necessario all'esercizio della libertà religiosa, la quale deve essere non solo protetta ma anche promossa da parte dell'ordinamento giuridico.

2. – *Il diritto costituzionalmente garantito ad un luogo di culto.*

Il diritto alla disponibilità materiale di un luogo di culto costituisce il presupposto del diritto di libertà religiosa sancito all'art. 19 della Carta costituzionale¹⁰. L'esercizio in concreto del diritto di libertà religiosa, infatti, non può prescindere dalla materiale disponibilità di luoghi di culto, i quali costituiscono una delle sue principali estrinsecazioni nella realtà materiale.

La tutela che la Carta costituzionale riserva ai diritti fondamentali, e dunque

conforme ad esso. Questa indispensabile precisazione spinge a suffragare un'interpretazione restrittiva del limite in questione, che esclude la possibilità di intendere l'espressione 'buon costume' presente negli artt. 19 e 21 Cost. secondo gli *standard* semantici rintracciabili nell'ambito della legislazione civile e penale. Parrebbe quindi priva di fondamento un'interpretazione del testo costituzionale volta ad identificare nel limite del buon costume il dovere di svolgere riti rispettando un generico e non meglio precisato livello di correttezza sociale», in tal senso MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 149.

¹⁰ Sull'art. 19 della Carta costituzionale la bibliografia è vasta. In questa sede è possibile tuttavia richiamare GAETANO CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano 1957; PIO FEDELE, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1963; ARTURO CARLO JEMOLO, voce *Religione (libertà di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XXI, Utet, Torino 1957-1979; PIETRO AGOSTINO D'AVACK, voce *Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 596 ss.; FRANCESCO FINOCCHIARO, voce *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 262 ss.; LUCIANO MUSSELLI, voce *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Utet, Torino, 1994, p. 215 ss.; SILVIO FERRARI, *L'art. 19 della Costituzione*, in *Politica e diritto*, 1996, p. 97 ss.; CARLO CARDIA, voce *Religione (libertà di)*, cit., p. 191; PAOLO DI MARZIO, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2000; SERGIO FERLITO, *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico e concettuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002; PASQUALE LILLO, voce *Libertà religiosa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, M. CATENACCI, IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3550; MARIO RICCA, voce *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 420 ss.; CESARE MIRABELLI, voce *Religione (libertà di)*, in *Il diritto: enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, IlSole24Ore, Milano, 2007, pp. 246-256; ANDREA GUAZZAROTTI, voce *Art. 19*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN, Cedam, Padova, 2008, p. 148 ss.; VINCENZO PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.

al diritto di libertà religiosa, deve estendersi anche a quei diritti che ad essi sono collegati da un rapporto di strumentalità così stretto che una loro restrizione potrebbe precludere o arrecare un grave pregiudizio al loro esercizio¹¹. La limitazione della disponibilità di luoghi di culto per un determinato gruppo di fedeli comporterebbe infatti una compressione del diritto di libertà religiosa, impedendone di fatto il concreto esercizio.

Il diritto ad un luogo di culto può essere considerato come una situazione giuridica autonoma, che l'ordinamento costituzionale tutela e promuove, in quanto essa è direttamente generata dall'art. 19 della Carta costituzionale¹². Il diritto di libertà religiosa e di disponibilità di un luogo di culto vivono in un rapporto di presupposizione del secondo rispetto al primo e non di mera continenza¹³.

¹¹ In tal senso Corte Cost., sentenza del 27 gennaio 1972, n. 12.

¹² La disponibilità di luoghi di culto quale corollario della libertà religiosa è confermato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel caso *Manoussakis e altri c. Grecia* (sentenza 26 settembre 1996) ha accertato la violazione dell'art. 9 della CEDU in relazione al rifiuto delle autorità civili ed ecclesiastiche di concedere la destinazione al culto di locali presi in affitto da parte della comunità dei Testimoni di Geova. La norma statale che prescrive l'autorizzazione civile ed ecclesiastica per l'apertura dei luoghi di culto comporta una lesione della libertà religiosa sproporzionata rispetto al fine perseguito (la tutela dell'ordine pubblico). Nella sentenza del caso *Vergas c. Grecia* del 24 giugno 2004, la Corte ha qualificato altresì la pretesa di un edificio di culto da parte di una comunità come un profilo interno della libertà religiosa.

In ambito internazionale, numerosi sono i Documenti che individuano quale corollario della libertà religiosa, il diritto di costruire e mantenere i luoghi destinati alla pratica del culto. Così l'art. 6 della *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o la convinzione* del 1981. Ancora, il *Documento conclusivo della Riunione di Vienna 1986 dei rappresentanti degli Stati che hanno partecipato alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, sancisce il diritto delle comunità di credenti a costruire e mantenere luoghi di culto e riunione liberamente accessibili (art. 16.3) e impone agli Stati di assicurare una piena ed effettiva attuazione della libertà di religione (art. 17). L'importanza degli edifici di culto e la loro dimensione funzionale all'esercizio della libertà religiosa sono state riconosciute anche dall'O.S.C.E. nella Decisione 6 dicembre 2013, n. 3 – *Libertà di pensiero, coscienza, religione o credo*, invitando gli Stati partecipanti ad adottare politiche atte a promuovere il rispetto e la protezione dei luoghi di culto e dei siti religiosi, dei monumenti religiosi, dei cimiteri e dei santuari contro atti di vandalismo e di distruzione.

Sulla tutela dei luoghi di culto si sono pronunciate anche le recenti Dichiarazioni del mondo musulmano. Così la *Dichiarazione di Marrakech* del 2016, la *Dichiarazione del Bahrein* del 2018, la *Dichiarazione di Washington* del 2018, la *Dichiarazione di Abu Dhabi* del 2019.

¹³ In tal senso NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, n. 24 del 2015, p. 5, il quale prova

Il diritto di libertà religiosa è necessariamente preceduto dalla domanda di luoghi di culto, il quale prescinde dai rapporti istituzionali tra Stato e Chiesa cattolica (art. 7, comma 1, Cost.) o tra Stato e le altre confessioni religiose (art. 8, comma 3, Cost.)¹⁴.

altresì a delineare il contenuto minimo essenziale di tale diritto, in particolare in relazione all'esigenze relative all'edilizia di culto.

¹⁴ In tal senso la Corte Cost., sentenza del 18 novembre 1958, n. 58.

La letteratura sull'art. 8 della Carta costituzionale è vasta. Senza alcuna pretesa di esaustività, si veda PIETRO BELLINI, voce *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961; NICOLA COLAIANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 424 - 486; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974; ENRICO VITALI, *Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza*, in *Studi in memoria di M. Petroncelli*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 951-970; NICOLA COLAIANNI, *Confessioni religiose ed intese – Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci Editore, Bari, 1990; CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose – Il regime pattizio*, Zannichelli, Bologna, 1992; CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime finanziario*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Treccani, Roma, 1994, pp. 4-5; PIETRO AGOSTINO D'AVACK, voce *Intese. II) Diritto Ecclesiastico. Profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, Treccani, Roma, 1994, p. 401; ANTONIO VITALE, voce *Confessioni religiose – Profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica*, VIII, Treccani, Roma, 1994, pp. 1-7; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Pluralismo confessionale, separazione degli ordini e disciplina pattizia dei rapporti: dall'equilibrio del «microsistema» (art. 8 Cost.) alle incognite di una revisione per trascinamento*, in *Politica del diritto*, 1996, 1, p. 85; SILVIO FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1996, p. 19; GIUSEPPE D'ANGELO, *A proposito della natura giuridica della Chiesa di Scientology: una significativa presa di posizione della sezione tributaria della Corte di Cassazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, 3, pp. 731-748; ANDREA GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della formazione simbolica*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 2, pp. 190-215; ILIA PASQUALI CERIOLI, *I rapporti con le confessioni religiose*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Giappichelli, Torino, 2006, p. 36; CESARE MIRABELLI, voce *Confessioni religiose*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, p. 343; GIUSEPPE CASUSCELLI, *La rappresentanza e l'intesa*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. FERRARI, Zannichelli, Bologna, 2008, p. 285; ANTONINO MANTINEO, *Associazioni religiose e nuovi movimenti religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), ottobre 2009; SALVATORE BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2014; VALERIO TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2011; DOMENICO BILOTTI, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2011; ILIA PASQUALI CERIOLI, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost., (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista

I luoghi di culto rientrano così nell'ampio alveo di protezione e promozione che la Carta costituzionale riserva fenomeno religioso. Dalla lettura combinata delle norme costituzionali che riguardano il fattore religioso è possibile desumere un generale *favor religionis*¹⁵, il quale ha lo scopo «di rimarcare il valore promozionale della libertà religiosa, come “prima” libertà, non in funzione di privilegio, ma di anticipo e sostegno di tutte le libertà»¹⁶. Il fattore religioso è stato considerato come valore meritevole di tutela e promozione da parte dell'ordinamento giuridico. I padri costituenti hanno posto a fondamento della Carta fondamentale una nuova concezione della persona¹⁷. La libertà religiosa concorre, insieme ad altri fattori, al «pieno sviluppo della persona umana» (obiettivo dell'art. 3, 2° comma Cost.) e al «progresso spirituale della società» (obiettivo indicato, insieme al progresso materiale, all'art. 4, 2° comma Cost.).

telematica (www.statoechiese.it), marzo 2012; MARCO CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2012; ANTONIO FUCCILLO, *Lo statuto della Chiesa Taoista d'Italia e l'art. 8, comma II, della Carta costituzionale: epifania sociale di una confessione religiosa*, in *Diritto e Religioni*, 2013, 2, pp. 493 – 515.

¹⁵ Con tale espressione, come sottolineato da GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 28-29; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 40, si fa riferimento al «fatto che il Costituente ha voluto riservare una peculiare attenzione al fatto religioso, sia esso considerato sotto il profilo individuale che sotto quello collettivo, sia esso visto nella dimensione positiva che in quella negativa. Insomma, il fatto religioso ha una particolare rilevanza sul piano costituzionale perché il Costituente [...] ha discrezionalmente ritenuto quelle qualificate nel senso religioso meritevoli di specifica tutela». Per la tesi contraria in relazione al *favor religionis*, si veda MARCO CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Edizioni ETS, Pisa, 2012, p. 70 ss.; ROBERTO BIN, *La libertà dalla religione*, in AA.VV., *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. BIN, C. PINELLI, Giappichelli, Torino, 1996, p. 43.

¹⁶ SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 12-13.

¹⁷ UGO DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico. Atti del 50 corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Vita e Pensiero, Milano, 1980, p. 67 ss.

I luoghi destinati al culto assolvono ad una funzione identitaria religiosa, oltreché essere lo strumento di esercizio della libertà di culto¹⁸. Essi altresì soddisfano un bisogno ulteriore, ovvero quello di aggregazione e di inclusione sociale, attraverso il quale si esplica lo sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.).

Dalla lettura di tali valori e norme costituzionali discende un chiaro dovere, e non solo possibilità¹⁹, in capo al legislatore ordinario di tutelare e favorire le condizioni fattuali necessarie al concreto esercizio della libertà di culto. Il luogo di culto costituisce un bene imprescindibile per la realizzazione del diritto fondamentale di libertà religiosa, e, in quanto tale, è meritevole di promozione da parte dell'ordinamento giuridico.

La natura sociale dell'attuale forma di Stato «implica un interventismo dei pubblici poteri e della collettività dei consociati, per garantire l'effettività e lo sviluppo dei diritti affermati nella Carta»²⁰. In ossequio a tali valori costituzionali, il legislatore ordinario deve evitare qualsiasi forma di limitazione relativa all'apertura e libera fruibilità dei luoghi di culto nonché ipotesi di discriminazione in base alla diversa afferenza religiosa degli stessi. È, altresì, necessaria la previsione di norme più favorevoli al fine di promuovere le condizioni fattuali atte a garantire l'effettivo esercizio della libertà di culto²¹.

L'attuale condizione giuridica luoghi di culto definita dalla legislazione in materia sembrerebbe solo in parte collocarsi in tale prospettiva. Come sarà *infra*

¹⁸ Sotto il profilo della libertà di culto, l'art. 19 è avvicinabile anche all'art. 21 della Carta costituzionale. Sul punto ANDREA AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, in *Diritto e Religioni*, 2017, 2, p. 218.

¹⁹ In tal senso GIUSEPPE CASUSCELLI, *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, in AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995, pp. 37-38, il quale altresì precisa che la funzione cui assolvono gli edifici di culto costituisce, da un lato, il fondamento della particolare tutela giuridica, e, d'altra parte, anche il limite, in quanto «il coordinamento sistematico di valori e norme costituzionali non consente, infatti, che la garanzia della libertà religiosa di tutti stemperi o peggiora vanifichi il carattere della laicità dello Stato».

²⁰ VALERIO TOZZI, *Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1998, 1, p. 83.

²¹ Sul tema si veda ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 39, il quale, in relazione alla libertà religiosa, evidenzia che «occorre, [...], aumentare il livello di "libertà religiosa" non soltanto con dichiarazioni di principio ma soprattutto con l'assunzione di concreti strumenti giuridici che aiutino tale processo. Bisogna intervenire quindi anche sulla qualità di tale diritto fondamentale».

evidenziato emergono alcune lacune giuridiche, in particolare in relazione agli edifici destinati al culto delle confessioni religiose diverse da quella cattolica.

La definizione di uno statuto organico dei luoghi di culto, che sia effettivamente responsivo delle istanze costituzionali, non può prescindere dallo stesso concetto di culto, che muta ed adegua i suoi significati secondo le diverse confessioni religiose. Tale ostacolo può ritenersi in parte superato nel caso in cui si addivenga alla conclusione di un'intesa, ad analogo risultato, tuttavia, non può giungersi nel caso in cui si tratti di confessioni religiose prive d'intesa. L'attività dell'interprete è, dunque, quanto mai necessaria in tali ipotesi; egli dovrà infatti garantire la concreta attuazione dei valori espressi dalle norme costituzionali, nonché adottare gli strumenti giuridici necessari a promuovere e tutelare i luoghi demandati all'esercizio delle attività culturali, sia nel loro momento di genesi (il diritto ad avere un luogo di culto) sia durante la loro "esistenza" giuridica (il diritto alla libera fruibilità di un luogo di culto).

3. – La disciplina giuridica dei luoghi di culto cattolici e delle confessioni religiose con intesa.

L'ordinamento giuridico, in ossequio ai valori costituzionali, protegge l'interesse della popolazione a godere di strutture destinate al culto ed alle attività religiose.

Gli edifici di culto sono disciplinati da norme unilaterali e di derivazione pattizia che ne costituiscono un complesso statuto giuridico, la cui finalità comune è di garantire la stabile destinazione del fine di religione e di culto²². La protezione che il legislatore riserva agli edifici di culto si manifesta attraverso importanti limitazioni di determinati poteri pubblici²³.

Con riferimento agli edifici di culto cattolici, l'art. 5 della legge di esecuzione dell'Accordo di Villa Madama (L. 121 del 25 marzo 1985) stabilisce che non

²² ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 159 ss.; NATASCIA MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in AA.VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Giappichelli, Torino, 2012, p. 333 ss.;

²³ VALERIO TOZZI, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, p. 389.

possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica (art. 5.1). Salvo casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica (art. 5.2). L'autorità civile infine deve tener conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali (art. 5.3)²⁴.

Uno speciale regime è previsto per gli immobili indicati negli artt. 13, 14 e 15 del Trattato lateranense, i quali, unitamente a quelli adibiti a sedi di una serie di istituti pontifici (Università Gregoriana, Istituto Biblico, Orientale, Archeologico, Seminario Russo, Collegio Lombardo, i due palazzi di Sant'Apollinare e la casa degli esercizi per il Clero di San Giovanni e Paolo), non possono essere assoggettati a vincoli o ad espropriazione per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede, e sono esenti da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente (art. 16 Trattato).

Analoga disciplina giuridica (seppur con taluni elementi di differenziazione) è prevista anche per gli edifici di culto delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha concluso un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Carta

²⁴ L'art. 7, n. 4 della L. n. 121 del 1985 stabilisce che per gli stessi edifici, le affissioni effettuate al loro esterno ed interno e le collette effettuate al loro interno, continueranno ad essere soggette al vigente regime e, pertanto, non subiranno limitazioni da parte di norme di polizia dell'autorità civile.

Il divieto di requisizione, occupazione, espropriazione e demolizione degli edifici di culto cattolici nonché le limitazioni all'esercizio della forza pubblica erano previsti anche dal Concordato fra la Santa Sede e l'Italia del 1929, agli artt. 9 e 10, ai sensi dei quali: «Di regola, gli edifici aperti al culto sono esenti da requisizioni od occupazioni.

Occorrendo per gravi necessità pubbliche occupare un edificio aperto al culto, l'autorità che procede all'occupazione deve prendere previamente accordi con l'Ordinario, a meno che ragioni di assoluta urgenza a ciò si oppongano. In tale ipotesi, l'autorità procedente deve informare immediatamente il medesimo.

Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica. (art. 9); Non si potrà per qualsiasi causa procedere alla demolizione di edifici aperti al culto, se non previo accordo colla competente autorità ecclesiastica (art. 10).» Sul punto si veda MARIO PIACENTINI, voce *Chiesa (come edificio di culto)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, Utet, Torino, 1967, pp. 188-189; VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 223-225.

costituzionale²⁵. Unica eccezione è l'intesa tra lo Stato e le chiese rappresentate

²⁵ L'art. 16 della legge del 22 novembre 1988, n. 516 – Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, dispone che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico avventista non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste.

2. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, in tali edifici senza averne dato previo avviso e preso accordi con il ministro di culto responsabile dell'edificio.

3. L'autorità civile tiene conto delle esigenze religiose delle popolazioni fatte presenti dall'Unione per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto avventisti.».

Analogamente l'art. 11 della legge del 22 novembre 1988, n. 517 – Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia, prevede che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico delle chiese associate alle ADI non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con il presidente delle ADI.

2. La forza pubblica, salvo casi di urgente necessità, non può entrare negli edifici aperti al culto pubblico per l'esercizio delle proprie funzioni, senza previo avviso ai ministri delle singole chiese.».

L'art. 11 della legge del 22 novembre 1988, n. 517 – Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia, dispone che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico delle chiese associate alle ADI non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con il presidente delle ADI.

2. La forza pubblica, salvo casi di urgente necessità, non può entrare negli edifici aperti al culto pubblico per l'esercizio delle proprie funzioni, senza previo avviso ai ministri delle singole chiese.».

L'art. 15, della legge del 8 marzo 1989, n. 101 – Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, ai commi 2 e 3 prevede che «2. Tali edifici non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con l'Unione.

3. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare per l'esercizio delle sue funzioni in tali edifici senza previo avviso e presi accordi con la Comunità competente.».

L'art. 17 della legge del 12 aprile 1995, n. 116 – Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI), dispone che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico da parte delle Chiese aventi parte nell'UCEBI non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con l'UCEBI.

2. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, in tali edifici senza aver preso accordi con i ministri delle singole Chiese.».

L'art. 14 della legge del 29 novembre 1995, n. 520 – Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI), dispone che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico della CELI e delle sue Comunità, nonché le loro pertinenze, non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo del decano della CELI e dell'organo responsabile della sua Comunità interessata.

2. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, in tali edifici senza averne dato previo avviso e preso accordi con il ministro di culto responsabile dell'edificio.

3. Lo Stato italiano prende atto che le attività di culto della CELI possono svolgersi anche al di fuori delle chiese della CELI e delle Comunità.».

L'art. 11 della legge del 30 luglio 2012, n. 126 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale,

dalla Tavola Valdese (legge del 11 agosto 1984, n. 449), nella quale non è

dispone che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico dell’Arcidiocesi non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi motivi e previo accordo con la medesima Arcidiocesi. 2. Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare per l’esercizio delle sue funzioni negli edifici aperti al culto pubblico, senza avere dato previo avviso e preso accordi con l’Arcidiocesi.».

L’art. 15 della legge del 30 luglio 2012, n. 127 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, prevede che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico della Chiesa, nonché le loro pertinenze, non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità della Chiesa. 2. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare negli edifici di cui al comma 1 per l’esercizio delle sue funzioni, senza averne dato previo avviso e preso accordi con il ministro della Chiesa responsabile dell’edificio.».

L’art. 14 della legge del 30 luglio 2012, n. 128 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, prevede che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico della Chiesa apostolica in Italia non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti, se non per gravi ragioni, e previo accordo col Consiglio nazionale della Chiesa apostolica in Italia.

2. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l’esercizio delle sue funzioni, negli edifici di cui al comma 1 senza aver preso accordi con i ministri delle singole chiese.».

L’art. 15 della legge 31 dicembre 2012, n. 245 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Buddhista Italiana, prevede che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico buddhista, di cui l’U.B.I. tiene apposito elenco trasmesso alle competenti autorità, non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni, previo accordo con l’U.B.I.

2. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l’esercizio delle sue funzioni, in tali edifici senza averne dato previo avviso ed aver preso accordi con il legale rappresentante responsabile del centro cui appartiene l’edificio.».

L’art. 17 della legge del 31 dicembre 2012, n. 246 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, dispone che «1. Gli edifici aperti al culto pubblico induista, di cui l’UII tiene apposito elenco trasmesso alle competenti autorità, non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni, previo accordo con l’UII. 2. Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l’esercizio delle sue funzioni, in tali edifici senza averne dato previo avviso ed aver preso accordi con il legale rappresentante responsabile del centro cui appartiene l’edificio.».

L’art. 8 della legge del 28 giugno 2016, n. 130 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l’Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, dispone che «1. Gli edifici dell’IBISG aperti al culto pubblico non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con l’Istituto.

2. Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l’esercizio delle sue funzioni, negli edifici di cui al comma 1, senza averne dato previo avviso e preso accordi con il ministro di culto responsabile dell’edificio.».

La previsione di uno speciale regime giuridico, circa l’occupazione, l’espropriazione, la demolizione, l’ingresso della forza pubblica, il regime tributario e la costruzione di nuovi edifici, è contenuta anche all’interno dell’intesa in attesa di approvazione, sottoscritta il 4 aprile 2007 con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova.

prevista alcuna limitazione dei poteri pubblici.

Il peculiare scopo cui assolvono gli edifici di culto giustifica una forte limitazione dei tradizionali poteri pubblici. Gli edifici di culto possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti solo se sussistono gravi ragioni e previo accordo con l'autorità religiosa competente²⁶. Con riferimento alla potestà ablativa, è dunque necessario che le «gravi ragioni» necessariamente superino i presupposti della «dichiarazione di pubblica utilità» che normalmente sono necessari per l'attività espropriativa. Il potere di condizionamento dell'autorità ecclesiastica si esplica anche se l'edificio di culto è di proprietà di terzi²⁷.

Le norme pattizie cristallizzano un chiaro *favor* dell'ordinamento per il fine culturale cui gli edifici sono preordinati ed introduce una disciplina derogatoria speciale, in quanto antepone l'interesse religioso a qualsiasi altro interesse di natura pubblicistica²⁸. La destinazione al culto, in quanto interesse direttamente connesso con l'art. 19 della Costituzione, giustificerebbe i limiti imposti agli atti ablativi della Pubblica Amministrazione, impedendo qualsiasi atto di occupazione, demolizione o espropriazione per pubblica utilità. Il necessario accordo con la competente autorità ecclesiastica ha lo scopo di impedire che

²⁶ Il preventivo accordo con l'autorità ecclesiastica non è necessario quando i procedimenti ablatori riguardano le pertinenze che non sono strettamente necessarie all'esercizio del culto, sul punto la sentenza del Consiglio di Stato, n. 115/1983, la quale ritiene che l'edificio o l'immobile debba essere in senso stretto destinato al culto, perché, se tale condizione non sussiste, non v'è alcun bisogno della previa intesa con l'autorità ecclesiastica, ancorché trattisi di bene collegato o adiacente a quello destinato alle esigenze del culto. Si veda da ultimo la sentenza del T.A.R. L'Aquila, (Abruzzo) del 17 luglio 1998, n. 666.

²⁷ In tal senso VALERIO Tozzi, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, cit., p. 389, secondo il quale, essendo la fonte della limitazione un accordo di diritto esterno, «sembra potersi affermare che l'autorità ecclesiastica, in questo caso, agisca come organo esterno all'ordine proprio dello Stato e quindi in rappresentanza di interessi non direttamente ascrivibile alla competenza statale, ma che dovrebbero essere attinenti alla materia dei 'rapporti' fra Stato e Chiesa, a termini dell'art. 7, 2° co., Cost.».

²⁸ Si veda sul punto CARMELA ELEFANTE, *Il valore interpretativo della libertà religiosa: destinazione al culto e sottoposizione del bene a procedura esecutiva in una significativa decisione del giudice salernitano*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2012, pp. 640-641. L'Autrice evidenzia che la *ratio* della normativa sembrerebbe essere coerente anche rispetto all'art. 42, comma 3 della Carta Costituzionale. «L'art. 42 della Cost. legittima una compressione e limitazione del diritto proprietario in presenza di motivi di interesse generale, ma nel caso degli edifici di culto il perseguimento dell'interesse generale viene a confrontarsi con un interesse parimenti pubblico, quello appunto religioso che si pone su di un piano paritario e che richiede pertanto una concertazione con la competente autorità» (p. 641).

l'interesse pubblico, perseguito dalla Pubblica Amministrazione attraverso i propri atti ablativi, sia sostituito a quello culturale cui è primariamente preordinato l'edificio. La disciplina pattizia sarebbe, dunque, chiaramente preordinata a tutelare la destinazione al culto degli edifici nei confronti dei pubblici poteri²⁹.

Il contenuto di queste norme, nella parte in cui limitano l'espropriabilità degli edifici aperti al culto, è stato confermato dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 325 – *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità*, il quale ha esteso tale garanzia a tutte le confessioni religiose, anche prive di intesa (art. 4, comma 4, lett. g).

La forza pubblica non può, altresì entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti o destinati all'esercizio pubblico del culto se prima non si è dato avviso e/o presi accordi con l'autorità confessionale. Le norme pattizie, a contrario, consentono l'ingresso della forza pubblica, senza alcun preciso limite, nel caso in cui vi sia una urgente necessità³⁰.

Con l'espressione forza pubblica, si identifica l'organismo cui è attribuita l'esecuzione coercitiva dei provvedimenti delle autorità amministrative e giudiziarie³¹. Il presupposto per il legittimo esercizio della forza pubblica, in assenza di urgente necessità, è il «previo avviso», il quale deve necessariamente rivestire la forma scritta³² e non necessita di adesione da parte del destinatario. Per gli edifici destinati al culto di alcune confessioni, le norme pattizie prevedono il secondo requisito dell'accordo con l'autorità religiosa

²⁹ In tal senso si veda anche CARMELA ELEFANTE, *Il valore interpretativo della libertà religiosa: destinazione al culto e sottoposizione del bene a procedura esecutiva in una significativa decisione del giudice salernitano*, cit., p. 641.

³⁰ Sul punto si veda diffusamente DANIELE ARRU, *L'ingresso della forza pubblica negli edifici di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1995, 3, p. 348 ss.

³¹ ROBERTO CORTESE, voce *Forza pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, p. 15.

³² Sulla necessità della forma scritta anche per quanto riguarda gli accordi inerenti l'esercizio del potere ablativo si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV del 10 maggio 2005, n. 2234, secondo la quale il «previo accordo con la competente autorità ecclesiastica - deve risultare da atto scritto del vescovo o ordinario diocesano, il cui originale è depositato presso la curia e la copia conservata nell'archivio della chiesa interessata) ed è una formalità che non ammette equipollenti».

competente³³. Il destinatario dell'avviso o il soggetto dell'accordo è l'autorità confessionale ed, in alcuni casi, il riferimento al ministro di culto responsabile dell'edificio.

In assenza dei summenzionati presupposti, l'esercizio della forza pubblica è possibile solo nel caso in cui sussista l'«urgente necessità». Di essa, il legislatore non fornisce una definizione puntuale. Sarebbe, pertanto, opportuno riferirsi alla Circolare Ministeriale del 20 luglio 1929 relativa all'art. 9 del Concordato lateranense, secondo la quale per urgente necessità «deve essere intesa in senso veramente eccezionale, tenendo in considerazione le varie circostanze inerenti lo allo scopo che la forza pubblica si prefigge, ed, in caso di arresto, la gravità o meno del reato, la flagranza o la quasi flagranza, la possibilità o meno che il colpevole possa sfuggire all'arresto e, specialmente, l'allarme destato nel pubblico per l'azione delittuosa commessa, soprattutto nel caso che l'allarme si sia propagato tra i fedeli che si trovino negli edifici aperti al culto, ove il delinquente si sia rifugiato o il delitto sia stato commesso».

Le norme pattizie salvaguardano il decoro, il rispetto e la pace dei luoghi di culto, la quale può essere «turbata in modo improvviso solo in presenza di urgente necessità»³⁴.

4. – *Il vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico (art. 831, 2° comma c.c.).*

Il vincolo civilistico di destinazione al culto pubblico, previsto all'art. 831, comma 2, c.c., conferma la funzione sociale ed il rilevante interesse pubblico legato alla libera disponibilità e fruibilità degli edifici di culto³⁵. La norma

³³ Secondo DANIELE ARRU, *L'ingresso della forza pubblica negli edifici di culto*, cit., p. 350, per accordo non deve intendersi un atto di natura negoziale, raggiungibile o meno, *ad nutum* dell'autorità confessionale. Ciò infatti consentirebbe di riconoscere solo ad alcune confessioni religiose una vera e propria immunità degli edifici di culto. L'accordo con le autorità religiose deve riguardare le modalità che devono essere seguite per l'operazione della forza pubblica.

³⁴ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 240.

³⁵ La previsione di un limite così incisivo alla facoltà di godimento della proprietà deve essere necessariamente giustificata dall'esistenza di un interesse meritevole di tutela. Gli edifici di culto, infatti, rappresentano beni strumentali al soddisfacimento dei bisogni religiosi dei

civilistica prevede una compressione del diritto di proprietà per i beni immobili destinati al culto pubblico cattolico, la quale non viene meno neanche per in caso di alienazione.

L'esercizio della libertà di culto acquista, così, una rilevanza sociale. Il vincolo di destinazione al culto realizza, ai sensi dell'art. 42 della Costituzione, la funzione sociale della proprietà privata di un edificio di culto, ponendo ad essa il limite del rispetto della destinazione del bene.

La Carta costituzionale, con l'introduzione dell'art. 42, ha abbandonato la concezione individualistica di proprietà, spostando la propria attenzione sull'intrinseca utilità sociale di ogni bene materiale. La funzione sociale della proprietà diviene così il principio ordinatore, operando come criterio di interpretazione della legislazione vigente³⁶. In tale prospettiva, la norma costituzionale rafforza il contenuto precettivo dell'art. 831, comma 2, c.c., confermando così l'opportunità di un vincolo di destinazione al culto dei beni immobili, a tutela delle istanze delle comunità religiose³⁷.

Il vincolo di destinazione gravante sugli edifici di culto rientra in quel generale dovere di promozione del diritto di libertà religiosa che il legislatore costituzionale impone all'ordinamento giuridico. Impedisce, infatti, che vicende legate al regime proprietario del bene possano privare la comunità di fedeli dello strumento necessario all'esercizio della libertà di culto³⁸. L'art. 831 c.c.

credenti; il conseguimento di tale fine consente la funzionalizzazione sociale della proprietà. In tal senso, CARMELA ELEFANTE, *Il valore interpretativo della libertà religiosa: destinazione al culto e sottoposizione del bene a procedura esecutiva in una significativa decisione del giudice salernitano*, cit., p. 633 ss.; VENERANDO MARANO, *Regime proprietario e limiti di utilizzazione degli edifici di culto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, 1, p. 96 ss.; ANDREA BETTETINI, *Gli enti e beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 163; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 352; ALESSANDRO ALBISETTI, *Brevi note in tema di «deputatio ad cultum» e art. 42 della Costituzione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1976, 2, p. 143 ss.

³⁶ In tal senso si veda MICHELE COSTANTINO, *Proprietari e soggetti interessati all'uso "sociale" dei beni*, in AA.VV., *Diritto privato. Una ricerca per l'insegnamento*, Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 277 ss.; CESARE SALVI, *Modelli di proprietà e principi costituzionali*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 1986, 2, p. 332 ss.; CESARE SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, Giuffrè, Milano, 1994.

³⁷ In tal senso si veda ALESSANDRO BUCCI, *Brevi note sul vincolo della destinazione all'uso degli edifici di culto in Italia*, in *Caietele Institutului Catolic*, 2009, 2, pp. 112-114.

³⁸ Sul punto si veda PAOLO CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, cit., p. 24 secondo il quale «il vincolo legale di destinazione

garantisce, attraverso un attento bilanciamento, il diritto di proprietà privata e gli interessi religiosi dei fedeli ed il soddisfacimento dei loro bisogni di culto. Il rilievo che tale vincolo assume nelle dinamiche religiose ne rende necessaria l'estensione, come sarà *infra* precisato, anche agli edifici destinati al culto non cattolico³⁹.

4.1 – Nascita e cessazione del vincolo di destinazione.

Il Codice Civile ha tradotto nei confronti dei privati proprietari, la limitazione che le norme pattizie hanno ammesso nei confronti degli organi statali. L'art. 831, comma 2, c.c. prevede che l'edificio destinato all'esercizio pubblico del culto cattolico, non può essere sottratto a tale destinazione neanche per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità alle leggi che li riguardano⁴⁰.

Il richiamo della norma giuridica alle leggi che riguardano la nascita e la cessazione del vincolo di destinazione non è pacificamente interpretato dalla dottrina. Secondo un orientamento dottrinale, tale richiamo si configurerebbe come uno strumento con cui l'ordinamento concede rilevanza giuridica alla qualificazione canonica di edificio di culto. La disciplina canonica dei luoghi di culto non sarebbe contenuta in una specifica norma, ma sarebbe desumibile dall'intero sistema dell'ordinamento canonico. Il vincolo di destinazione al culto pubblico, dunque, sorgerebbe solo in seguito ad un formale atto di

mira pertanto a evitare che tali immobili, qualora di proprietà pubblica e/o privata, possano essere arbitrariamente sottratti alla loro destinazione istituzionale, ossia l'esercizio del culto pubblico, evitando un pregiudizio per gli interessi religiosi della popolazione o della singola comunità e/o una loro dispersione a danno del patrimonio storico-artistico nazionale». Per approfondimenti sull'evoluzione storica e la *ratio* della legislazione in materia, si veda PAOLO CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in AA.VV., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 216 ss.

³⁹ L'estensione non è necessaria per gli edifici destinati al culto ebraico, per i quali, come sarà *infra* precisato, un analogo vincolo è previsto dall'art. 15, comma 1, dell'Intesa tra l'Italia e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

⁴⁰ Per un'attenta analisi sull'*excursus* ermeneutico dell'art. 831, comma 2, c.c., si veda diffusamente VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990, pp. 97-111 e pp. 204-213.

deputatio canonica da parte delle autorità religiose competenti⁴¹. La *deputatio* costituirebbe dunque l'antecedente logico-giuridico all'esercizio del culto pubblico svolto all'interno dell'edificio. Secondo tale orientamento, non sarebbe possibile ritenere che una destinazione all'esercizio pubblico del culto cattolico di un edificio possa essere fatta contro le prescrizioni del diritto canonico ovvero senza l'intervento dell'autorità ecclesiastica⁴². La norma civile avrebbe riprodotto una disposizione chiaramente desumibile dal diritto canonico che si riconnette al potere della Chiesa cattolica relativo all'esercizio del culto esplicitamente garantiti dall'art. 7 della Carta costituzionale. Non costituisce presupposto necessario, dunque, per la nascita o cessazione del vincolo di destinazione l'uso della chiesa da parte dei fedeli e le loro esigenze culturali⁴³.

⁴¹ In tal senso si veda MARIO PETRONCELLI, *La condizione giuridica degli edifici di culto e il nuovo codice civile*, in *Archivio di Diritto Ecclesiastico*, 1941, p. 31; MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 302, il quale evidenzia che «ci sembra fuori questione che non si abbia edificio adibito all'esercizio del culto cattolico fino quando non intervenga la stessa autorità ecclesiastica ad operare la *deputatio ad cultum publicum*.».

Analogamente GABRIELE PESCATORE, RAFFAELE ALBANO, FRANCESCO GRECO, *Della proprietà. Art. 828*, in *Commentario del codice civile*, Libro III, Tomo I, Utet, Torino, 1968, p.138, i quali ritengono che «da tali disposizioni sia riconosciuta la competenza esclusiva all'autorità ecclesiastica a far cessare con la consacrazione il carattere sacro e quindi la destinazione degli edifici di cui è parola».

Si veda altresì FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 241, il quale ritiene pacifico che l'art. 831, 2° comma cod. civ. contenga un rinvio formale al diritto canonico «le cui norme, in questa materia, produrrebbero effetti nell'ordinamento civile e dovrebbero essere applicate da tutti gli organi dello Stato che fossero interessati a una vicenda del genere».

Per il medesimo orientamento si veda anche LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1950, p. 250 ss.; LAZZARO MARIA DE BERNARDIS, *Destinazione al culto di edifici sacri e trasferimento degli oneri di culto*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, I, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 315-328; ALESSANDRO ALBISSETTI, *Brevi note in tema di «deputatio ad cultum» e art. 42 della Costituzione*, cit., p. 133 ss.; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, cit., p. 29; CRISTINA DELL'AGNESE, *Edifici di culto e vincolo di destinazione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1990, 2, p. 192 ss.; VALERIO TOZZI, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, cit., p. 388; CARLO CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 2008, p. 141 ss.

⁴² In tal senso MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 302; MARIO PETRONCELLI, *Diritto ecclesiastico*, Società Editrice Napoletana, Napoli, 1981, p. 175.

⁴³ In tal senso ANTONIO VITALE, *L'interesse protetto dall'art. 831, 2° comma, c.c.*, in *Giustizia Civile*, 1974, p. 602 ss.; GIUSEPPE VEGAS, *Vincolo di destinazione degli edifici di culto*

Tale orientamento è largamente condiviso dalla giurisprudenza⁴⁴, la quale in una recente sentenza⁴⁵ ha evidenziato che «La destinazione di un immobile all'esercizio pubblico del culto cattolico ("deputatio ad cultum publicum"), nonché la revoca di tale destinazione ("decretum de profanando"), che assumono rilevanza anche per l'ordinamento giuridico statale (art. 831 c.c.), richiedono un atto di volontà di natura costitutiva, della competente autorità ecclesiastica, a prescindere dalle ipotesi in cui l'uso, "de iure" e "de facto", sia stato svolto o rispettivamente sia cessato da lungo tempo».

A tale impostazione si contrappone un altro orientamento dottrinale, secondo il quale nel secondo comma dell'art. 831 c.c. non vi è alcun richiamo alle norme e alla potestà della Chiesa cattolica in relazione alla *deputatio ad cultum*⁴⁶. La qualificazione di un edificio di culto discenderebbe da una verifica

e danni materiali (nota a Cass. 21 dicembre 1984, n. 6652), in Il Diritto Ecclesiastico, 1985, 2, p. 571 ss.

⁴⁴ Per la giurisprudenza in materia si vedano altresì le sentenze della Corte di Cassazione del 16 marzo 1981, n. 1474, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1981, 2, p. 571, e del Consiglio di Stato, Sez. IV, del 10 maggio 2005, n. 2234, in *Il Foro Amministrativo*, 2005, 5, p. 1386.

⁴⁵ T.A.R. Salerno, (Campania), Sez. I, 10/03/2004, n. 133, in *Il Foro Amministrativo*, 2004, p. 801.

⁴⁶ ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 379, il quale chiarisce che «l'art. 831 non fa alcun riferimento al carattere che l'edificio di culto abbia acquistato in virtù di una consacrazione o benedizione, ma prende in considerazione solo il fatto che l'edificio sia destinato all'esercizio pubblico del culto; a chi invochi l'applicazione dell'articolo non necessita quindi né giova di dare la prova della consacrazione, bastando il fatto dell'esercizio pubblico».

In tal senso si veda altresì DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, in *Archivio Giuridico*, 1959, p. 3 ss., il quale evidenzia che «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 dedicato al culto, e non attribuendo rilevanza agli effetti che la *dicatio ad cultum* determina nell'ambito dell'ordinamento canonico» (p. 64).

Per il medesimo orientamento si veda RENATO BACCARI, *La situazione giuridica delle chiese nel diritto italiano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1955, 2, p. 26 ss.; GIUSEPPE LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1994, 3, p. 859 ss; VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 226-227. Da ultimo, cfr. MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 279, il quale evidenzia che «Lo Stato valuterà pertanto sia l'uso, che la destinazione, che gli interessi che l'edificio soddisfa, senza assumere come propria la qualifica conferitagli dal diritto canonico, che pure costituisce il necessario presupposto di quella statale». Sembrerebbe altresì propendere per tale orientamento anche ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., p. 49;

in concreto dell'effettiva destinazione dello stesso all'esercizio delle attività culturali di una comunità. Non può ritenersi sufficiente una «destinazione virtuale» al culto attraverso atti dell'autorità ecclesiastica⁴⁷.

Lo Stato può dunque imporre il vincolo di destinazione sulla base della frequentazione del luogo di culto da parte di un gruppo indeterminato di *cives-fideles*, indipendentemente dalla *deputatio* canonica. La rilevante compressione del diritto di proprietà è giustificata in ragione dell'effettiva destinazione al culto pubblico dell'edificio; pertanto, affinché sussista lo speciale vincolo civilistico è necessario che all'interno dell'edificio avvenga una regolare celebrazione di riti, unitamente alla loro accessibilità da parte di una generalità indistinta di soggetti⁴⁸.

Alcuni autori hanno, infine, assunto una posizione intermedia, ritenendo che debba sussistere una coincidenza tra la qualificazione statale e quella confessionale, al fine di evitare che lo Stato consideri destinato al culto pubblico un edificio che non sia considerato tale dall'autorità ecclesiastica⁴⁹. Tale orientamento è altresì condiviso dall'interpretazione che l'*Istruzione in materia*

LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 125 ss.

⁴⁷ Sul punto si veda ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 379-380, il quale evidenzia che l'esercizio del culto «non si ha se il culto che nell'edificio si celebra sia destinato solo agli appartenenti ad una comunità religiosa, ad una confraternita, ad un seminario, ad una scuola, ad un ricovero di mendicanti, senza che vi sia ammesso il pubblico: occorre che si abbia la celebrazione a porte aperte, potendo accedere chiunque, senza dover giustificare un titolo di ammissione. Pensiamo poi che si abbia il culto pubblico quando questa celebrazione cui il pubblico può presenziare segua solo nei giorni festivi, restando gli altri giorni la chiesa chiusa ed inofficiata, od al servizio solo di una determinata cerchia. Nutriremmo invece dubbi circa il ricorso dell'estremo, nel caso di quelle chiese, come a Roma ne esistono, che solo una volta l'anno nel giorno del santo patrono, aprono le porte al pubblico, o solo in tale giorno sono officiate: non sembrandoci che una celebrazione *semel in anno* possa consentire di parlare di destinazione al culto pubblico».

⁴⁸ CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 396.

⁴⁹ GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1957, 2, p. 228 ss.; GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Art. 831, comma 2 c.c. Rinvio o presupposto?*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1958, 1, p. 338 ss.; ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto*, cit., p. 17-18; VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, 1, p. 29.

amministrativa del 2005 della Conferenza Episcopale Italiana⁵⁰ fornisce dell'art. 831, secondo comma, c.c. L'*Istruzione* evidenzia che il vincolo civilistico discende non dalla mera dedicazione o benedizione dell'edificio, ma anche dalla sua effettiva destinazione al culto pubblico, con una concreta fruizione dello stesso da parte del pubblico e una sua officiatura di una qualche consistenza e visibilità. In assenza di tali elementi, l'autorità canonica sarebbe dunque tenuta ad assumere il provvedimento canonico estintivo della *deputatio* ed evitare così atteggiamenti ostruzionistici⁵¹.

Lo stesso dibattito non interessa, invece, cessazione del vincolo di destinazione, la quale secondo il testo della norma del codice civile, dovrà avvenire in conformità alle leggi che riguardano la destinazione stessa. Poiché non vi è alcuna norma di legge in materia⁵², il riferimento deve essere necessariamente alle norme di diritto canonico, le quali prevedono al riguardo un *decretum de profanando*⁵³. Il Legislatore italiano sembrerebbe aver dato valore all'ordinamento canonico che regolano la cessazione della destinazione di un edificio al culto pubblico, escludendo di fatto la materia dalla propria competenza legislativa⁵⁴. Il diritto canonico disciplina la cessazione del vincolo di destinazione ai cann. 1212 e 1222, ai sensi dei quali non rileva l'eventuale non uso dell'edificio di culto. La cessazione di fatto dell'apertura o della celebrazione di liturgie all'interno dell'edificio di culto non comporta

⁵⁰ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Istruzione in materia amministrativa (Roma, 1° settembre 2005)*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, n. 8/9 del 1° settembre 2005.

⁵¹ Si veda sul punto CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato: profili giurisdizionali*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 414-415.

⁵² Alcuni dubbi di compatibilità costituzionale con l'art. 7 Cost. sorgerebbero nel caso in cui l'ordinamento giuridico decidesse di normare in materia di cessazione della destinazione al culto pubblico cattolico.

⁵³ In tal senso MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 303; ARMANDO BERTOLA, voce *Cosa Sacra*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IV, Utet, Torino, 1959, p. 1038; CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 399-400. Per la giurisprudenza, si veda Cass. 29 febbraio 1952, n. 576, in *Giustizia Italiana*, 1952, 1, p. 711 ss.; Cass. 27 novembre 1973, n. 3227, in *Giurisprudenza Civile*, 1974, 1, p. 602 ss.

⁵⁴ DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 90 ss. il quale evidenzia che si versa in un tipico caso di richiamo dal diritto italiano al diritto straniero, che si deve indicare come rinvio formale.

l'estinzione del vincolo di destinazione⁵⁵. In relazione all'ampiezza del rinvio alle norme di diritto canonico relative alla cessazione del vincolo di destinazione al culto, si rinvia la trattazione al caso delle c.d. chiese dismesse nonché a quello delle c.d. chiese chiuse⁵⁶.

4.2 – *La natura giuridica del vincolo di destinazione e la sua conoscibilità.*

Le diverse interpretazioni dottrinali che investono la fase genetica del vincolo di destinazione si riflettono inevitabilmente anche sulla sua natura giuridica. Tali aspetti del secondo comma dell'art. 831 c.c. sembrerebbero essere intimamente connessi, al punto tale che l'adesione ad una posizione interpretativa inerente la nascita del vincolo dovrebbe condizionare quella relativa alla sua natura giuridica, o viceversa.

Secondo un orientamento dottrinale, il vincolo di destinazione al culto pubblico rientrerebbe tra le servitù di uso pubblico⁵⁷. Sugli edifici aperti al culto

⁵⁵ DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., pp. 91-92; PAOLO CAVANA, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), aprile 2009, p. 34 ss.; PAOLO CAVANA, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, 1, p. 69.

⁵⁶ Capitolo 2, par. 4.

⁵⁷ In tal senso, NICOLA COVIELLO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Athenaeum, Roma, 1932, p. 220; LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, cit., p. 250 ss.; RAFFAELE RESTA, *I beni pubblici*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di V. SCIAJOLA, G. BRANCA, III, Zannichelli – Foro Italiano, Bologna-Roma, 1962, p. 125; ATTILIO MORONI, *Natura ed effetti della deputatio ad cultum*, in *Giurisprudenza completa Cassazione civile*, 1949, p. 1023; ATTILIO MORONI, *Chiese ed edifici destinati all'esercizio del culto*, in *Giurisprudenza completa Cassazione civile*, 1954, p. 75; LORENZO SPINELLI, *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, in *Foro italiano*, 1954, 4, p. 157; GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, cit., p. 231; VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 226; GUIDO ZANOBINI, *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, Barbera Firenze, Firenze, 1942, p. 137; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto*, cit., p. 36 ss.

L'orientamento è condiviso anche dalla giurisprudenza, si veda sul punto Cass., 31 dicembre 1948, n. 1951, in *Giurisprudenza completa Cassazione civile*, 1949, p. 1018; Cass., 16 giugno 1951, n. 1572, in *Foro italiano*, 1952, 1, p. 605; Cass., 20 ottobre 1953, n. 3460, in *Foro italiano Massimario*, 1953, p. 665; Tribunale di Padova, 12 aprile 1954, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1957, 2, p. 225; Cass., 7 ottobre 1955, n. 2888, in *Giustizia civile Massimario*, 1955, p. 1073; Corte di Appello di Napoli, 14 novembre 1969, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1971, p. 90; Cass., 5 dicembre 1973, n. 3316, in *Giustizia civile*, 1974, 1, p. 602; Tribunale di Napoli, 13 luglio 1974,

pubblico cattolico graverebbe dunque una servitù di uso pubblico il cui scopo sarebbe quello di impedire, nell'interesse sia della comunità di credenti sia dell'intera collettività, che essi siano sottratti allo scopo cui sono deputati. Il diritto all'uso dei fedeli dell'edificio di culto sarebbe dunque analogo a quello dei cittadini di attingere acqua da una sorgente oppure di frequentare una biblioteca.

Seguendo tale interpretazione, il vincolo di cui al secondo comma dell'art. 831 c.c. costituirebbe il mezzo per soddisfare l'interesse religioso della popolazione e, in particolare, della generalità indistinta di fedeli, assolvendo così alla funzione sociale che giustifica la limitazione del diritto di proprietà.

La natura di servitù di uso pubblico sembrerebbe, tuttavia, entrare in contrasto con quell'orientamento che propende per il rinvio all'ordinamento canonico per la nascita e la cessazione del vincolo⁵⁸. Il soddisfacimento degli interessi religiosi della popolazione dovrebbe, infatti, cedere dinnanzi al potere dell'autorità ecclesiastica. Del diritto di cui all'art. 831, secondo comma, c.c. sarebbe esclusiva titolare l'autorità ecclesiastica mentre gli interessi religiosi della comunità di fedeli avrebbero un rilievo meramente accessorio⁵⁹.

Tale apparente contraddizione ha indotto alcuni Autori a negare la natura di servitù di uso pubblico del vincolo di destinazione al culto pubblico. L'attribuzione dei poteri all'autorità ecclesiastica «rende impossibile far rientrare il vincolo che affetta gli edifici di cui all'art. 831 c.c., nella figura giuridica della servitù pubblica»⁶⁰. Il vincolo di destinazione al culto si

in *Diritto e Giurisprudenza*, p. 46, Pretore di Gioiosa Jonica, ord. 3 giugno 1978, in *Foro italiano*, 1979, 1, pp. 507-514 e sentenza definitiva del 24 agosto 1979, in *Foro italiano*, 1979, 1, p. 2758; Cass., 9 febbraio 1982, n. 785, in *Foro italiano*, 1982, 1, p. 1038. Da ultimo si rilevano le sentenze della Corte di Appello di Potenza, 7 aprile 1983, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1983, 2, p. 322 e del Pretore di L'Aquila, 25 maggio 1990, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1990, p. 473, secondo il quale « La “deputatio ad cultum publicum” costituisce una servitù di uso pubblico che si esplica sul bene edificio di culto, indipendentemente da chi abbia la proprietà dell'edificio, e consiste nell'assicurare a tutti l'ufficiatura del culto, senza che alcuno debba giustificare un particolare titolo di ammissione.».

⁵⁸ GIUSEPPE CASUSCELLI, *Calamità naturali, opere pubbliche ed edifici di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1978, 1, pp. 378-379.

⁵⁹ Tale contraddizione è chiaramente evidenziata ed argomentata da LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., p. 27.

⁶⁰ Sul punto si veda MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 304, il quale evidenzia che la dottrina che propende per la qualificazione vincolo di destinazione al culto

configura come un istituto che, pur presentando punti di contatto con la servitù pubblica, nel resto si differenzia completamente da essa.

Uno dei principali problemi del vincolo di destinazione al culto pubblico è la sua conoscibilità. Mancando una apposita norma di trascrizione e data la tassatività dell'elencazione di cui all'art. 2643 c.c., il vincolo di destinazione al culto non è sarebbe trascrivibile nei pubblici registri. La rilevante incidenza che esso ha sul diritto di proprietà rende tuttavia necessario l'impiego di strumenti volti ad accertare la conoscibilità della destinazione e l'effettiva opponibilità ai terzi.

L'assimilazione proposta dalla dottrina di tale vincolo ad una specie di servitù di uso pubblico consente il ricorso al regime di pubblicità. D'altra parte, è stato evidenziato che la destinazione al culto pubblico cattolico di un edificio sarebbe desumibile da altri indici quali lo stile architettonico dello stesso e la classificazione catastale dell'immobile⁶¹. Tali indici non sarebbero tuttavia sufficienti a garantire la conoscibilità del vincolo di destinazione ove si ritenga che esso possa essere esteso anche agli edifici degli altri culti (in merito si veda la trattazione di cui al par. 4.4). Tali edifici infatti presentano stili architettonici diversi da quelli dei tradizionali luoghi di culto così come intesi nella tradizione giudaico-cristiana.

Il problema della conoscibilità del vincolo non si pone invece per gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali, costruiti con contributi regionali e comunali, i quali non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi venti anni dalla erogazione del contributo (art. 53, comma 2 della l. 20 maggio 1985, n. 222). Tale vincolo è

come servitù di uso pubblico «ha ignorato che il vincolo a cui l'immobile è destinato è differente per il suo contenuto, per il momento d'inizio e per quello di cessazione da quello che si ha quando la servitù è di uso pubblico»; ed ancora MARIO PETRONCELLI, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 177. Alcuni dubbi sono altresì sollevati da LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., pp. 28-29. Altri Autori preferiscono parlare di limite legale alla proprietà (FRANCESCO BONANNI DI OCRE, *Le chiese degli enti soppressi*, Società editrice napoletana, Napoli, 1977, p. 76); altri, invece, propendono per un diritto reale parziario o *ius in re aliena* (ANTONINO CONSOLI, *L'attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 162).

⁶¹ Sul punto si veda il successivo par. 8.3, ed in particolare il contributo di ANTONIO FUCCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, in *Rivista del Notariato*, 1991, 4, pp. 694-697.

trascritto nei registri immobiliari e può essere estinto anteriormente al decorso di questo termine, d'intesa tra autorità ecclesiastica e autorità civile erogante, previa restituzione delle somme percepite a titolo di contributo, in proporzione alla riduzione del termine, e con rivalutazione determinata secondo le modalità di cui all'art. 38 della medesima legge (comma 3). Gli atti e i negozi che comportino violazione del vincolo sono nulli (comma 4)⁶².

4.5 - *La destinazione al culto e la volontà del dominus.*

La disciplina dell'art. 831, comma 2, c.c. opera sia nel caso in cui la proprietà spetti all'autorità ecclesiastica, sia a soggetti privati. La rilevanza del vincolo civilistico emerge, in particolare, quando l'edificio di culto appartiene ad un soggetto privato. Solo in tale ipotesi, infatti, si verifica una dissociazione soggettiva tra il titolare del diritto di proprietà e il titolare del godimento del bene in rapporto al solo esercizio del culto, l'autorità ecclesiastica⁶³.

Tale fattispecie presenta alcuni aspetti problematici soprattutto in relazione al momento genetico del vincolo di destinazione al culto, in particolare ove si accolga la tesi del rinvio alle norme di diritto canonico. La dottrina si è, infatti, interrogata su quale fosse la tutela giuridica riservata al proprietario del bene nel caso in cui il vincolo sorga per effetto di un provvedimento dell'autorità ecclesiastica contro la sua volontà o a sua insaputa. Occorre dunque indagare se la volontà del *dominus* sia o meno rilevante quando vi sia una *deputatio* da

⁶² Così anche L.n. 101/1989 – *Norme per la regolazione dei rapporti tra Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane* – all'Art. 27 prevede che «Gli edifici di culto e le predette pertinenze, costruiti con contributi regionali e comunali, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi almeno venti anni dalla erogazione del contributo. Il vincolo è trascritto nei registri immobiliari».

⁶³ Tale ipotesi è altresì prevista dall'*Istruzione in materia amministrativa* della Conferenza Episcopale Italiana del 2005, al n. 125, la quale dispone che «Qualora il soggetto proprietario della chiesa sia una persona fisica o un ente civile, questi non può sottrarre l'edificio alla destinazione di culto, né può gestire direttamente il culto medesimo, dato il principio che il soggetto che celebra la liturgia può essere soltanto una comunità di fedeli in comunione con il Vescovo diocesano. Il proprietario pertanto è tenuto a concedere in uso l'edificio, a titolo di esercizio del culto, all'ente ecclesiastico designato dal Vescovo. Le condizioni della concessione possono essere determinate mediante convenzione».

parte dell' autorità ecclesiastica in assenza di un preventivo accordo tra le parti interessate.

In passato è stato autorevolmente sostenuto che la destinazione al culto pubblico cattolico dell' autorità ecclesiastica fosse in ogni caso valida, anche in assenza del consenso del proprietario dell' immobile. L' irrilevanza della volontà del *dominus* era argomentata sulla base dell' interpretazione delle norme costituzionali e delle altre disposizioni di legge. L' atto di *deputatio* rientrerebbe nell' ordine proprio della Chiesa cattolica ed ammettere un sindacato dello Stato su di esso avrebbe significato disattendere l' art. 7 della Carta costituzionale⁶⁴.

Ad una più attenta riflessione, è stato evidenziato che il principio di insindacabilità dello Stato sulla destinazione al culto può attuarsi pienamente solo nella fase conservativa del vincolo di destinazione e non anche nel suo momento genetico. Il sindacato dello Stato deve, tuttavia, limitarsi all' accertamento preliminare della mera esistenza del potere dell' autorità ecclesiastica per la destinazione al culto, non potendo, invece, essere valutato il *quomodo* dell' esercizio del suddetto potere⁶⁵.

Nel caso di una *deputatio invito domino*, nonostante essa espliciti nell' ordinamento canonico la sua efficacia, deve ritenersi irrilevante per il diritto statale, ove vi sia una carenza di potere, permanendo pertanto la piena giurisdizione statale. La volontà del *dominus* costituisce un elemento necessario ed imprescindibile perché la *deputatio* canonica espliciti i suoi effetti nel diritto statale⁶⁶. In assenza del consenso del proprietario viene meno il titolo idoneo ad

⁶⁴ Aderiva all' orientamento dell' irrilevanza della volontà del proprietario MARIO PETRONCELLI, *Il patrimonio ecclesiastico*, I, Giuffrè, Milano, 1940, p. 79 ss.; MARIO PETRONCELLI, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1946, p. 195 ss., tale orientamento è stato successivamente abbandonato in MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 305.

⁶⁵ Sul punto MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 305.

⁶⁶ In tal senso, si veda DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 63 ss.; MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 305; ORIO GIACCHI, *La condizione giuridica degli edifici di culto nel diritto italiano*, in *Foro della Lombardia*, 1939. Differente è la posizione di GIUSEPPE OLIVERO, *Note sul regime civile degli edifici di culto ed in particolare sull' acquisto di essi per usucapione*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1943, p. 249, il quale ritiene che in tal caso il proprietario privato possa solo ottenere un indennizzo corrispondente alla svalutazione del suo immobile, perché sull' interesse del privato deve prevalere l' interesse pubblico alla tutela del culto cattolico.

attribuire rilevanza nell'ordinamento giuridico alle norme di diritto canonico che disciplinano gli edifici di culto⁶⁷.

Il vincolo sorge solo nel caso concorrano la *deputatio ad cultum* e l'effettiva destinazione del proprietario (attuale e non virtuale), «le quali insieme determinano la situazione oggettiva, giuridicamente produttiva di effetti, dell'esercizio pubblico del culto»⁶⁸.

È opportuno soffermarsi brevemente su quale sia lo strumento giuridico attraverso cui il proprietario del bene immobile possa destinare lo stesso alle finalità culturali. Non v'è dubbio che uno degli istituti giuridici utilizzabili sia l'atto di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c., per la cui trattazione approfondita si rinvia al Capitolo 3, par. 4. Con tale atto, il proprietario può destinare un bene immobile all'esercizio del culto pubblico cattolico. Il vincolo civilistico acquista tuttavia rilievo ai sensi dell'art. 831, comma secondo, c.c. solo in seguito ad un atto formale di *deputatio* canonica. Accogliendo invece l'orientamento che ritiene che il vincolo di destinazione al culto pubblico sia assimilabile all'istituto della servitù di uso pubblico, il consenso del proprietario può desumersi dai tradizionali modi di costituzione. Essa infatti può avvenire in via convenzionale o unilaterale e per effetto di *dicatio ad patriam*, ossia un fatto giuridico rappresentato dal comportamento volontario del titolare che spontaneamente mette a disposizione dei terzi il proprio bene.

In capo al proprietario quando sussiste il vincolo di destinazione al culto pubblico permane una ridotta facoltà del godimento del bene purché essa non sia in contrasto con le esigenze di culto⁶⁹, realizzandosi così una singolare

⁶⁷ Secondo GUIDO SARACENI, *Libertà religiosa e rilevanza civile dell'ordinamento canonico, I. Principi generali*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1954, p. 266 ss., il quale ritiene che il collegamento tra l'ordinamento canonico e quello statale trova nella norma statale solo l'elemento formale che imprime carattere di giuridicità all'ordinamento perché alla base di esso si trova sempre un volontario comportamento dei soggetti. Sul rinvio dell'ordinamento statale all'ordinamento canonico si veda diffusamente anche GUIDO SARACENI, *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1982, pp. 36-76.

⁶⁸ DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 81.

⁶⁹ Quando l'edificio non è destinato alle attività di culto, il proprietario potrà, ad esempio, locarlo per scopi differenti (concerti, conferenze e rappresentazioni teatrali) o prevedere una tassa d'ingresso per coloro che volessero visitarlo o ammirare opere d'arte esposte. Tali utilità dipendenti dalla facoltà di godimento spettano al proprietario e non all'autorità ecclesiastica. In tal senso, si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 352.

comunione di godimento tra il titolare del diritto di proprietà e l'autorità ecclesiastica⁷⁰. La facoltà di godimento da parte del proprietario dell'edificio è limitata nel tempo e al modo in cui si esercita l'attività di culto. Egli potrà porre in essere tutte le attività che non siano in contrasto con la «santità del luogo»⁷¹.

Il diritto di proprietà, essendo per sua natura elastico, riacquista la piena espansione con la cessazione della destinazione al culto pubblico secondo le leggi riguardino l'edificio di culto.

4.4 – Le limitazioni applicative del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico. Tra interpretazioni estensive e proposte di modifica dell'art. 831, secondo comma c.c.

L'art. 831, comma 2 c.c. tutela l'esercizio delle attività di culto, indipendentemente dalle vicende giuridiche che possano toccare il bene materiale in cui esse si svolgono, con l'unico limite dell'applicabilità ai soli edifici destinati all'esercizio pubblico del *culto cattolico*, e non anche all'esercizio pubblico del *culto delle altre confessioni religiose*. Unica eccezione al riguardo è l'art. 15, comma 1, dell'Intesa tra L'Italia e L'Unione delle Comunità ebraiche italiane, la quale appare come una riproduzione dell'art. 831, comma 2, c.c. La norma pattizia dispone che gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico, anche se appartengono a privati, non

⁷⁰ VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit.; CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 299.

⁷¹ PIETRO GISMONDI, *Le limitazioni alle facoltà di godimento del privato proprietario degli edifici destinati al culto cattolico*, in *Foro italiano*, 1952, 1, p. 606 ss.

Sull'utilizzo di una chiesa per attività diverse da quelle culturali, ha disposto l'*Istruzione in materia amministrativa* della Conferenza Episcopale Italiana del 2005, la quale al n. 124 ha previsto che « La tutela della destinazione al culto e la riserva delle relative facoltà all'autorità ecclesiastica competente per territorio costituisce una costante della legislazione statale, che garantisce l'immodificabilità della destinazione al culto (cfr. art. 831, comma secondo, cod. civ.) fino a quando non sia disposta dall'autorità ecclesiastica la riduzione a uso profano dell'edificio di culto, a norma del can. 1222: «Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano». La chiesa, inoltre, «non può essere bene strumentale di attività commerciale né può essere utilizzata in alcun modo a fine di lucro» (n. 128). A tal riguardo è opportuno il rinvio al Capitolo 2, par. 4.

possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata con il consenso della Comunità competente o dell'Unione⁷².

Pur essendosi seguiti nel tempo numerosi interventi della Corte Costituzionale⁷³ in materia di apertura di edifici di culto volte ad eliminare ogni eventuale disparità di trattamento della legge tra la Chiesa Cattolica e le altre confessioni religiose, permangono profili di incostituzionalità nell'art. 831, comma 2, c.c. Questa limitazione della norma non può trovare la sua giustificazione nel fatto che soltanto nel caso del culto cattolico, l'edificio sia destinato ad una collettività indeterminata, perché non mancano ipotesi in cui luoghi di culto di altre confessioni religiose sono in ogni caso adibiti a collettività indeterminate e variabili⁷⁴.

Secondo alcuni autori⁷⁵, tale limitazione può essere superata dall'interpretazione estensiva della norma, secondo la quale il vincolo di destinazione *de quo* tutelerebbe anche gli edifici di culto diversi dal culto cattolico. Pur se autorevolmente sostenuta, tale tesi non può essere condivisa giacché sembra che un regime così particolare possa derivare solo da

⁷² Per un attento confronto tra le norme sopra citate, si veda diffusamente VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 213 ss; RINALDO BERTOLINO, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di R. COPPOLA, Giuffrè, Milano, 1987, p. 556; RAFFAELE BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1987, p. 97 ss.

⁷³ Corte Costituzionale 24 novembre 1958, n. 59; Corte Costituzionale 19 marzo 1993, n. 195.

⁷⁴ Ad esempio, le chiese valdesi nelle valli del Piemonte o le sinagoghe nelle città dove abitano importanti nuclei di ebrei, in tal senso ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 387.

⁷⁵ In tal senso, si veda GIUSEPPE OLIVIERO, *Sulla condizione giuridica degli edifici di culto acattolico*, in UNIVERSITÀ DI CATANIA, *Annali del Seminario giuridico*, Jovene, Napoli, 1950-1951, pp. 147 ss. Secondo PIERANGELA FLORIS, *Apertura e destinazione al culto*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 71, è possibile osservare che la disposizione codicistica «sembra essere capace di offrire tutela alle confessioni prive di intesa e di recente ingresso nel territorio». Da ultimo si veda ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto*, cit., p. 15, il quale afferma che «sarebbe auspicabile – per una migliore tutela della specificità confessionale e dell'autonomia degli ordini – che la disposizione normativa contenuta nell'art. 831, nonché nell'art. 15 l. 101 del 1989, sia estesa anche alle altre confessioni religiose astrazione fatta da che abbiano con lo Stato un rapporto di natura convenzionale».

un'apposita norma giuridica⁷⁶. Tale limitazione favorisce le esigenze dell'esercizio pubblico del solo culto cattolico⁷⁷ ma non quelle delle altre confessioni religiose, le quali, ove ricorrano i presupposti indicati dall'art. 831, comma 2, c.c. non trovano eguale tutela⁷⁸.

Il pluralismo confessionale che caratterizza la società contemporanea sollecita una rinnovata considerazione della problematica relativa anche ai luoghi di culto delle religioni diverse dalla cattolica e, in particolare, delle confessioni religiose prive di intesa con lo Stato italiano. È necessario tener conto che la norma codicistica ha avuto propria genesi in un contesto sociale prevalentemente di religione cattolica ed in un momento antecedente alla promulgazione della Carta costituzionale. Non vi sono dubbi che l'art. 831, secondo comma c.c. presenti profili di incompatibilità con l'art. 8, comma 1, Cost., per i quali una questione di legittimità costituzionale dovrebbe ritenersi indubbiamente accolta.

La sempre più ampia presenza sul territorio italiano di luoghi di culto di confessioni religiose prive d'intesa esorta all'individuazione di soluzioni giuridiche che siano in grado di tutelare il concreto esercizio da parte dei fedeli della libertà di culto. Una delle soluzioni proposte dalla dottrina è la previsione di una Legge organica sulla libertà religiosa e di coscienza che preveda una più

⁷⁶ In tal senso, cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 202; ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 388.

⁷⁷ L'art. 831, comma 2, c.c. prevedendo l'aggettivo «cattolico» appare in contrasto con gli artt. 8, comma 1 e 19 della Costituzione, trascurando esigenza analoghe delle altre confessioni religiose diverse dalla cattolica. In tal senso, si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 202; PAOLO BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1952, 1, p. 355 ss.

⁷⁸ L'unica fonte bilateralmente prevista che considera il vincolo di destinazione degli edifici di culto sotto il profilo civilistico è l'art. 15, comma 1, dell'Intesa tra l'Italia e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, la quale appare come una riproduzione dell'art. 831, comma 2, c.c. Il testo dispone che «gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata con il consenso della Comunità competente o dell'Unione». Per un attento confronto tra le norme sopra citate, si veda diffusamente VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 213 ss.; RINALDO BERTOLINO, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, cit., p. 556; RAFFAELE BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, cit., p. 97 ss.; LUIGI MARIANO GUZZO, *Edifici destinati al culto cattolico tra disciplina normativa e nuove esigenze*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 524-525.

ampia equiparazione giuridica degli edifici di culto delle confessioni religiose e che si auspichi estenda il vincolo di destinazione al culto pubblico anche alle confessioni prive d'intesa⁷⁹. Non sono mancate, inoltre, proposte di modifica dell'art. 831, secondo comma, c.c., eliminando quella parte della norma in cui si riferisce esclusivamente al culto cattolico⁸⁰. Ciò garantirebbe il principio della pari dignità tra le diverse confessioni religiose.

Il problema è tuttavia riferibile non solo all'aggettivo «cattolico» ma anche a quello «pubblico». Lo stesso concetto di culto, tuttavia, muta in funzione dell'ottica religiosa in cui ci si pone. Alcune confessioni religiose, in particolare le religioni orientali, sia per il numero dei loro fedeli, che per le pratiche cultuali proprie, esercitano il proprio culto in modo totalmente differente rispetto alle tradizionali religioni occidentali. Nella religione buddhista o induista possono esserci edifici non aperti al culto pubblico, ma riservati ai soli fedeli o aderenti. La tradizionale interpretazione della vigente normativa prevede, infatti, che non si ha culto pubblico se l'edificio è destinato solo agli appartenenti ad una comunità religiosa, senza che vi sia ammesso il pubblico⁸¹. Inoltre, per alcune tradizioni religiose, l'edificio di culto è per fedeli un luogo in cui riunirsi, senza alcuna valenza sacrale⁸².

⁷⁹ Si veda diffusamente sul punto l'opera collettanea: *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010. Sul punto si veda altresì CARLO CARDIA, *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 9. pp. 21-22, il quale sottolinea che «la tanto attesa Legge organica sulla libertà religiosa e di coscienza prevede una più ampia equiparazione della condizione giuridica degli edifici di culto delle confessioni religiose, estendendo anche agli edifici delle confessioni che non abbiano Intesa praticamente quasi tutte le disposizioni che ho sin qui ricordato, e vi aggiunge anche l'altra, rimasta per oggi isolata nella legge 222/1985, che prevede che non possono essere sottratti alla loro destinazione se non sono decorsi venti anni dalla erogazione del contributo pubblico quegli edifici che siano stati costruiti con contributi regionali o comunali».

⁸⁰ LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., p. 236.

⁸¹ Si veda, al riguardo, CARLO CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., p. 141 ss., secondo il quale se tale interpretazione fosse applicata anche a tutte le altre confessioni, non sarebbe possibile applicare alcuna delle disposizioni vigenti a tali luoghi di culto. Per tali ragioni, appare opportuno sia una modifica del concetto di *destinazione al culto* al fine di ricomprendervi anche quelle religioni le cui pratiche rituali sono distanti dai parametri tradizionali.

⁸² In tal senso, si veda PAOLO CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, cit., p. 220 ss.

È possibile tuttavia individuare una forma di tutela dei luoghi di culto anche mediante l'utilizzo di forme di autoregolamentazione degli interessi religiosi, ovvero attraverso gli strumenti negoziali di diritto privato⁸³, i quali potrebbero colmare il vuoto di tutela legislativa e promuovere il pluralismo confessionale che caratterizza l'odierna composizione della società⁸⁴.

5. – *Il regime privatistico degli edifici di culto.*

L'edificio destinato al culto pubblico, indipendentemente dalla titolarità tale bene può essere alienato, sequestrato o pignorato. L'unico limite di tali eventi giuridici è l'impossibilità di sottrarre l'edificio al vincolo di destinazione⁸⁵.

Il regime di proprietà degli edifici di culto, a qualsiasi soggetto appartengano, sarà sempre quello delle norme di diritto comune, integrato dalle leggi speciali, ove presenti, secondo il principio formulato all'art. 831, comma 1, c.c.⁸⁶.

Ne deriva che gli edifici di culto possono essere alienati, come sarà *infra* precisato, e sono capaci di ipoteca sia giudiziale che volontaria, e dunque assoggettabili ad esecuzione coattiva. Essi possono essere oggetto di possesso privato e ed acquisiti per usucapione.

L'espropriazione di tali beni da parte di privati è ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza, sia pure nel rispetto della loro destinazione al culto pubblico. Sul punto, il Tribunale di Salerno, con l'ordinanza del 28 maggio 2010, evidenzia che «in ordine all'assoggettabilità all'esecuzione dei beni destinati al culto, da parte dei privati, occorre valutare non l'espropriabilità ma la

⁸³ Per un'ampia trattazione sull'utilizzo degli strumenti di natura privatistica per la tutela della libertà religiosa, si veda ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005, p. 103 ss.

⁸⁴ Sul punto si rinvia al Cap. 3, par. 4.1.

⁸⁵ Sul punto si veda MARIO PIACENTINI, voce *Chiesa (come edificio di culto)*, cit., p. 187.

⁸⁶ VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 226, nt. 28; FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, voce *Edifici di culto*, in *Enciclopedia Giuridica*, XII, Treccani, Roma, 1989, p. 2. Sul punto GUGLIELMO PESCATORE, *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in AA.VV., *Commentario del Codice Civile*, a cura di R. ALBANO, G. GRECO, G. PESCATORE, III, Utet, Torino, 1968, p. 138, manifesta alcune perplessità sull'espropriazione forzata.

incommerciabilità degli stessi, quest'ultima intesa come carenza di interesse del mercato in relazione a tali beni in considerazione del vincolo di destinazione cui sono sottoposti. La tutela della peculiare caratterizzazione finalistica di detti beni, prevista anche dall'art. 831 c.c., non ne impedisce l'alienabilità ma impone solo obblighi di informativa e pubblicità in sede di vendita e successiva aggiudicazione, al fine di garantire e preservare la destinazione culturale del bene». Un ulteriore argomento interpretativo della sentenza si fonda sulla pignorabilità dei beni destinati al culto. Secondo la corte salernitana l'art. 514 c.p.c, pur sancendo l'impignorabilità delle cose sacre e che servono all'esercizio del culto, non sarebbe applicabile anche agli edifici di culto, in quanto riferibile ai soli beni mobili.

Dal quadro normativo proposto, nel caso di una procedura esecutiva attivata da parte di soggetti privati⁸⁷, emerge che l'edificio di culto può essere pignorato e venduto, senza che ciò faccia venir meno il vincolo di destinazione di cui all'art. 831, comma 2, c.c., mentre i beni mobili presenti all'interno e destinato al culto, i quali dovrebbero seguire il regime giuridico della cosa principale, non sono pignorabili ai sensi dell'art. 514 c.p.c.⁸⁸.

Gli edifici di culto possono altresì essere acquistati per usucapione, il quale non fa venir meno il vincolo di destinazione cui sono sottoposti⁸⁹. In generale, la giurisprudenza ha ammesso la usucapibilità delle *res sacrae*⁹⁰. La possibilità di assoggettare ad usucapione gli edifici destinati al culto si fonda sulla opinione

⁸⁷ Per le procedure esecutive promosse da parte della Pubblica Amministrazione, si rinvia al precedente par. 3.

⁸⁸ CARMELA ELEFANTE, *Il valore interpretativo della libertà religiosa: destinazione al culto e sottoposizione del bene a procedura esecutiva in una significativa decisione del giudice salernitano*, cit., p. 644.

⁸⁹ GIUSEPPE OLIVERO, *Note sul regime civile degli edifici di culto ed in particolare sull'acquisto di essi per usucapione*, cit., p. 240 ss.; AA.VV., *La proprietà immobiliare urbana (Multiproprietà – Distanze – Usucapione – Luci e vedute – Azioni a difesa della proprietà – Usi Civici)*, a cura di G. GRASSELLI, Cedam, Padova, 2003. Per la giurisprudenza in materia Trib. di Napoli, sentenza del 27 maggio 1946, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1947, p. 205.

⁹⁰ Cass. 13 febbraio 1942, n. 436, in *Foro Italiano*, 1942, 1, p. 394; Corte di Appello di Firenze, sentenza del 19 maggio 1950, in *Giurisprudenza Toscana*, 1950, p. 245.

che non si tratti di *res extra commercium* e che pertanto possano formare oggetto di possesso⁹¹.

Il *Codex Iuris Canonici*, in materia di usucapione, al can. 1269, prevede, in ragione del carattere sacro delle *res*, se in proprietà di persona giuridica pubblica, la possibilità di poter essere usucapite solo da altra persona giuridica pubblica. Se, invece, sono di proprietà privata, possono essere usucapite da chiunque, fermo restando il divieto di adibirle ad usi profani⁹². Il requisito attinente alla natura dell'ente si ricollega all'esigenza generale di tutela della destinazione al culto della cosa sacra, garantendone un più efficace rispetto della destinazione anche per il tramite della previsione dell'impossibilità di una fuoriuscita dal patrimonio ecclesiastico inteso in senso stretto.

6. – (in particolare) *La circolazione degli edifici di culto e la rilevanza del vincolo di destinazione.*

Ai sensi dell'art. 831, 2° comma c.c., gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico possono essere oggetto di alienazione (o di altri atti dispositivi) ma non possono essere sottratti al vincolo di destinazione al culto, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano.

La peculiare funzione svolta dall'edificio di culto ha posto, ancor prima dell'entrata in vigore del Codice Civile del 1942, il problema della sua commerciabilità. Fin dai tempi più antichi, tutte le cose destinate all'esercizio del culto si ritenevano fuori commercio⁹³. L'idea della incommerciabilità delle

⁹¹ ANTONIO GERARDO DIANA, *La proprietà immobiliare urbana. L'Usucapione*, I, Giuffrè, Milano, 2003, p. 383.

⁹² EMILIANO NICOLINI, *I contratti a contenuto patrimoniale nel diritto canonico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), maggio 2011, p. 39. Per un approfondimento sull'usucapione nel *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* si veda ALESSANDRO PEREGO, *I beni temporali della Chiesa nel Codice dei canoni delle Chiese orientali*, in *Jus*, n. 1 del 2018, p. 113.

⁹³ Nel diritto romano, i templi e gli spazi sacri rientravano nella categoria delle *res nullius in bonis* (UBALDO ROBBE, *La distinzione sostanziale fra res nullius e res nullius in bonis e la distinzione delle res pseudo-marciana*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 29 e 36). La destinazione

res sacrae è decaduta tuttavia nei tempi più moderni. Già il *Codex Iuris Canonici* del 1917, ai cann. 1150 e 1510, ammetteva la possibilità che le cose sacre fossero di proprietà di privati.

La piena commerciabilità degli edifici di culto oggi è chiaramente desumibile dal secondo comma dell'art. 831 c.c., il quale indirettamente, nel definire l'efficacia del vincolo di destinazione al culto pubblico, ammette la loro alienabilità⁹⁴. Anche il *Codex Iuris Canonici* vigente, al canone 1269, dispone che «Gli oggetti sacri se in proprietà di privati, possono essere acquistati con la prescrizione da persone private, ma non è lecito adibirli ad usi profani, a meno che non abbiano perso la dedicazione o la benedizione; se invece appartengono ad una persona giuridica ecclesiastica pubblica, possono essere acquistati soltanto da un'altra persona giuridica ecclesiastica pubblica».

Un edificio destinato al culto pubblico cattolico può essere per l'ordinamento giuridico liberamente alienato ma su di esso graverà il vincolo di destinazione, fin quando questo non cessi secondo le leggi che lo riguardano. La disciplina dell'art. 831, comma 2, c.c. opera sia nel caso in cui la proprietà dell'edificio di culto spetti all'autorità ecclesiastica, sia a soggetti privati.

sacra di un bene ne comportava la sua inappropriabilità e incommercialità. Per effetto della *consecratio* (una dichiarazione solenne del magistrato), la cosa cessava di appartenere al suo proprietario per divenire della divinità (CONTARDO FERRINI, *Manuale di Pandette*, Sel, Milano, 1900, p. 225). Al popolo romano, inoltre, non era alcun potere, avendo il solo dovere di salvaguardia del bene sacro e della funzione cui esso era destinato.

⁹⁴ Ad analoghe considerazioni non poteva giungersi con il Codice Civile del 1865. Da esso infatti era difficile dedurre un pieno disinteresse dello Stato a che gli edifici di culto fossero destinati alla loro funzione. Secondo alcuni Autori, gli artt. 433 e 434 del Codice Civile del 1865 aveva voluto regolare la materia assoggettando i beni degli istituti ecclesiastici alle leggi civili, disconoscendo qualsiasi norma canonica. Independentemente dalla destinazione impressa ai beni, essi erano assoggettati al diritto comune e dunque liberamente commerciabili (LODOVICO MORTARA, *Sulla inalienabilità delle cose sacre nel diritto italiano*, in *Foro italiano*, 1888, 1, p. 1189; FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, F.lli Bocca, Torino, 1864, p. 166 ss.; GIAN PIETRO CHIRONI, *Del carattere degli edifici destinati al culto*, in *Foro italiano*, 1889, 1, p. 580). Secondo un altro orientamento dottrinale, si riteneva che gli edifici di culto fossero beni demaniali e pertanto non commerciabili (EMILIO FRIEDBERG, FRANCESCO RUFFINI, *Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, F.lli Bocca, Torino, 1893, p. 749 ss.; DOMENICO SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Luigi Pierro Editore, Napoli, 1913, p. 500 ss.; ARTURO CARLO JEMOLO, *L'amministrazione ecclesiastica*, Società Editrice Libreria, Napoli, 1916, p. 157 ss.). La tesi preferita dalla giurisprudenza era quella di una parziale incommercialità degli edifici di culto fin tanto che permanesse il vincolo di destinazione.

In caso di alienazione di un edificio di culto, è dunque necessario che la parte acquirente sia resa edotta della eventuale sussistenza del vincolo di destinazione ove l'edificio sia aperto all'esercizio pubblico del culto cattolico⁹⁵. Nel caso in cui si tratti di cappella privata⁹⁶, non aperta al culto pubblico, è opportuna menzione contraria⁹⁷. Sarebbe altresì opportuno verificare la sussistenza di altro vincolo di destinazione al culto anche ai sensi dell'art. 2645-ter c.c. e accertare, in tale ultimo caso, l'alienabilità del bene secondo quanto previsto dall'atto costitutivo.

Nel caso in cui il vincolo di destinazione al culto sia stato celato dall'alienante al momento del trasferimento, l'acquirente potrà indubbiamente rivalersi sul suo *dante causa*. Nel caso del contratto di compravendita è possibile utilizzare i tradizionali rimedi contrattuali per l'inadempimento dell'alienante. L'inadempimento potrebbe dipendere da una mancata garanzia per vizi, in quanto il venditore è tenuto a garantire che la *res* venduta sia immune da vizi che ne determinino una sensibile riduzione del valore ovvero che la rendano inidonea all'uso cui è destinata. Nel caso dell'edificio destinato al culto è evidente che esso subisce una considerevole riduzione del valore economico, in quanto ne è limitato il godimento da parte del proprietario e dunque anche l'utilizzo che di esso potrà fare l'acquirente. Nel caso di specie potrebbe, altresì,

⁹⁵ Sul punto si veda VINCENZO CALÌ, *Edifici di culto: tutela dell'acquirente e responsabilità del notaio*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2003, 3, pp. 1383-1394.

⁹⁶ Le cappelle private sono luoghi di culto destinati all'uso esclusivo di una o più persone fisiche (can. 1226). Per l'erezione di una cappella privata è necessaria la licenza dell'ordinario, la quale è altresì prevista per la celebrazione della messa e di altre funzioni sacre, sia in generale sia *ad casum* (can. 1228). L'*Istruzione in materia amministrativa* del 2005, al n. 142 ha precisato che con riferimento alle responsabilità di natura economica queste gravano in capo al proprietario, fermo restando il potere di vigilanza dell'ordinario diocesano. Sul punto si veda diffusamente PAOLA MARZARO, *Edificio di culto di proprietà privata: condizione giuridica e ipotesi di valorizzazione*, Libellula Edizioni, Tricase, 2017, pp. 25-26.

⁹⁷ Nel caso in cui si tratti di donazione, anche se la cappella non aperta al culto pubblico cattolico, è possibile imporre al donatario l'onere di utilizzare e destinare l'immobile ai soli fini e scopi culturali nonché ai fini di culto cattolico ovvero di cedere in gestione la suddetta attività esclusivamente ad associazioni o enti pubblici o privati, comunque senza scopo di lucro, e nei limiti di destinazione, restandone comunque sempre responsabile. L'onere ha così la funzione di evitare che il bene sia destinato ad altre attività o scopi, in modo da soddisfare un interesse non patrimoniale del donante.

configurarsi un caso di «*aliud pro alio*»⁹⁸, la quale rileva anche nel caso in cui venga trasferito un bene non avente la capacità funzionale di soddisfare gli interessi che il compratore aveva in mente di soddisfare con il programma negoziale⁹⁹. Un altro utile rimedio per il compratore potrebbe essere costituito anche dall'art. 1489 c.c., il quale prevede la possibilità di risolvere il contratto oppure richiedere la riduzione nel prezzo nel caso in cui la cosa venduta è gravata da oneri, diritti reali o personali che ne limitino il godimento purché non siano stati dichiarati dal venditore prima della conclusione del contratto. Il vincolo di cui all'art. 831 c.c., determinando una compressione del diritto di proprietà, pur essendo incerta la sua natura giuridica, potrebbe rientrare nelle ipotesi previste dall'art. 1489 c.c..

È stato altresì osservato che l'acquirente potrebbe richiedere il risarcimento del danno al notaio incarico della stipula ovvero a quello abbia dato la sua consulenza tecnica per il trasferimento¹⁰⁰.

Per il trasferimento o la costituzione di diritti reali sugli edifici di culto, come sarà *infra* precisato, non è necessaria la dotazione dell'attestato di prestazione energetica (art. 3, comma 3, lett. f) del D. Lgs. n. 192/2005) né la dichiarazione di conformità catastale (art. 6, del R.D. del 13 aprile 1939, n. 652).

⁹⁸ In tale caso il compratore è tutelato in base alla ordinaria azione di risoluzione o, in alternativa, tramite l'azione di esatto adempimento, non trovando applicazione i termini di prescrizione e decadenza previsti dall'art. 1495 c.c. per il diritto alla garanzia dei vizi della cosa.

⁹⁹ In tal senso si veda Cass. 4 maggio 2005, n. 92277, in *Massimario della Giurisprudenza Italiana*, 2005 la quale che ritiene configurabile l'*aliud pro alio* anche quando la cosa consegnata abbia difetti che la rendano inservibile o manchi delle particolari qualità necessarie per assolvere alla sua naturale "funzione economico-sociale", ovvero a quella che le parti abbiano assunto come essenziale al fine di realizzare il programma negoziale. L'orientamento di cui sopra è prevalente in giurisprudenza come confermato dalle sentenze Cass. 17 settembre 2004, n. 18757, in *Giurisprudenza Italiana*, 2005, p. 1617; Cass. 30 luglio 2004, n. 14586, in *Guida al Diritto*, 2004, pp. 45-49; Cass. 03 luglio 2003, n. 10523, in *Archivio Civile*, 2004, p. 699; Cass. 25 settembre 2002, n. 13925; Cass. 03 agosto 2000, n. 10188; Cass. 23 marzo 1999, n. 2712, in *Notariato*, 1999, 4, p. 307; Cass. 19 gennaio 1995, n. 593, in *Giurisprudenza Italiana*, 1995, I, 1, p. 1680; Cass. 10 dicembre 1991, n. 13268, in *Massimario della Giurisprudenza Italiana*, 1991; Cass. 12 febbraio 1988, n. 1530, in *Massimario della Giurisprudenza Italiana*, 1988; Cass. 31 marzo 1987, n. 3093, in *Massimario della Giurisprudenza Italiana*, 1987; Cass. 9 febbraio 1985, n. 1061, in *Massimario della Giurisprudenza Italiana*, 1985; Cass. 9 luglio 1982, n. 4085, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 1983, 1, p. 203.

¹⁰⁰ Sul punto si veda diffusamente Sul punto si veda VINCENZO CALÌ, *Edifici di culto: tutela dell'acquirente e responsabilità del notaio*, cit., pp. 1390-1392.

Una particolare disciplina giuridica non è prevista per le imposte sui trasferimenti degli edifici di culto¹⁰¹. Nel Testo Unico sull'imposta di registro (D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131) non è infatti stata inserita alcuna norma agevolativa per i trasferimenti degli edifici di culto con atti soggetti a registrazione. Deve ritenersi che in tali casi, la tassazione dell'atto dovrà essere effettuata sulla base del valore dell'immobile dichiarato nel negozio giuridico, in conseguenza della presunta onerosità dell'atto¹⁰². Con riferimento all'imposta sulle successioni e donazioni, è prevista una particolare esenzione all'art. 3 del D.Lgs. del 31 ottobre 1990, n. 346. Tale norma può essere applicata estensivamente anche alle ipotesi di trasferimenti nei confronti di un ente ecclesiastico e purché sia garantita l'apertura al culto pubblico¹⁰³.

7. – *La proprietà degli edifici di culto e il c.d. «ente-chiesa».*

La peculiare natura dell'edificio destinato al culto pubblico cattolico condiziona, come si è approfondito nel precedente paragrafo, l'attività negoziale cui essi possono essere sottoposti. La trattazione della circolazione degli edifici di culto non può prescindere, tuttavia, dall'approfondimento di un ulteriore elemento di rilievo, la titolarità degli edifici di culto.

Gli edifici destinati al culto pubblico cattolico possono essere, secondo il diritto statale, di proprietà di enti privati o persone fisiche, di enti ecclesiastici

¹⁰¹ Sul punto si veda diffusamente ANTONIO FUCCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., pp. 694-697.

¹⁰² ANTONIO FUCCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., p. 694, il quale evidenziava altresì che è diverso il caso in cui l'immobile sia d'interesse storico-artistico, per il quale, nel caso in cui l'acquirente mantenga gli obblighi di conservazione e manutenzione, era prevista una tassazione agevolata. L'articolo 10 del D.Lgs. 23/2011 e l'articolo 26 del D.L. n. 104/2013 hanno modificato la tassazione indiretta del trasferimento di immobili di interesse storico.

In particolare, è prevista per il trasferimento di immobili vincolati l'applicazione dell'imposta di registro con aliquota del 9%. In pratica, rispetto alla normativa generale prevista il trasferimento di beni immobili (non abitazione principale), gli immobili di interesse storico artistico hanno perso ogni tipo di agevolazione.

¹⁰³ Sul punto si veda diffusamente ANTONIO FUCCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., p. 695.

civilmente riconosciuti cattolici, del Fondo edifici di culto, ovvero di enti pubblici. Nel primo caso, la circolazione degli edifici seguirà la disciplina di diritto comune, fermo restando le anzidette limitazioni e prescrizioni derivanti dal vincolo destinazione al culto pubblico cattolico.

Qualora, invece, parte del negozio giuridico avente ad oggetto l'edificio di culto sia un ente ecclesiastico cattolico, è necessario il rispetto delle norme previste dall'ordinamento canonico. La legge del 20 maggio 1985, n. 222, derivante dall'accordo concluso nel 1984 tra Italia e Santa Sede, prevede all'art. 18 che «Ai fini della validità o inefficacia di negozi giuridici da enti ecclesiastici non possono essere opposte a posti in terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche»¹⁰⁴. L'art. 18 attribuisce diretta efficacia giuridica al diritto canonico nell'ordinamento italiano¹⁰⁵. La norma ha dunque operato un rinvio formale al diritto canonico, cosicché le eventuali modifiche o interpretazioni differenti si ripercuotono immediatamente nell'ordinamento italiano¹⁰⁶. Il mancato rispetto

¹⁰⁴ La disposizione ha posto fine al dibattito dottrinale sull'art. 30 del Concordato Lateranense del 1929, accogliendo la posizione maggioritaria secondo la quale i controlli canonici hanno rilevanza nell'ordinamento italiano ai fini della validità o dell'efficacia degli atti realizzati dagli enti ecclesiastici, purché siano previsti dalle norme di diritto canonico o dagli statuti degli enti disponibili presso il registro delle persone giuridiche. L'art. 30 del Concordato Lateranense del 1929, peccando di chiarezza espositiva, disponeva che la gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici avviene sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della Chiesa, escludendo ogni forma d'ingerenza da parte dello Stato. A riguardo, si riteneva che i controlli canonici non avessero alcun tipo di rilevanza nell'ordinamento civile, poiché i terzi non avrebbero avuto alcuna possibilità di conoscere gli statuti degli enti ecclesiastici, non essendo previsto alcun regime di pubblicità.

¹⁰⁵ La dottrina è divisa sull'interpretazione letterale dell'art. 18 della l. n. 222/1985. Secondo alcuni autori, il legislatore avrebbe voluto intendere che le due fonti del *Codex Juris Canonici* e dello statuto si applichino disgiuntamente (VALERIO TOZZI, *La disciplina degli enti ecclesiastici nel nuovo assetto concordatario*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di V. TOZZI, Jovene, Napoli, 1989, p. 58; FRANCESCO SANGERMANO, *Commento alla sentenza della Cass. n. 8144/2012*, in *I Contratti*, 2013, 2, p. 158); altri autori ritengono che il legislatore si sia riferito ad entrambe le fonti (ATTILIO NICORA, *Riflessioni conclusive*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit., p. 111; ANTONIO FUCCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 44).

¹⁰⁶ ANTONIO FUCCILLO, *Contratti di alienazione degli enti ecclesiastici e controlli canonici*, in *Rivista del Notariato*, 1994, 6, p. 1356; ANTONIO FUCCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, cit., p. 46; SANDRO CREMA, *Questioni in tema di attività negoziale degli enti ecclesiastici*, in *Rivista del Notariato*, 2001, 6, p. 1326. Per la giurisprudenza affermativa, si

delle norme di diritto canonico relative ai controlli o alle limitazioni della rappresentanza determina l'annullabilità del negozio giuridico posto in essere dall'ente ecclesiastico¹⁰⁷.

veda Cass., 7 novembre 1969, n. 3643, in *Repertorio Foro italiano*, 1970, c. 722; Cass., 25 novembre 1970, n. 2512, in *Repertorio Foro italiano*, 1971, c. 1024; Cass., 5 marzo 1992, n. 2623, in *Repertorio Foro italiano*, 1992, c. 957; Cass., 12 maggio 1993, n. 5418, in *Rivista del Notariato*, 1994, p. 1349, la quale ha evidenziato come In tale sentenza la Corte ribadisce il principio secondo il quale le norme canoniche acquistano forza nell'ordinamento italiano in virtù del rinvio formale; di conseguenza, l'eventuale mancanza dell'autorizzazione può essere dedotta solo dall'ente ecclesiastico nel cui interesse è svolto il controllo e non anche dall'altro contraente.

In riferimento agli eventuali effetti derivanti dalla mancanza dell'autorizzazione (“*licentia*” e/o “consenso”) per la stipula di atti di alienazione, da parte dei medesimi enti, la Cassazione, riferendosi alle “*licentiae*” canoniche, ricorda come queste ultime siano richieste dal *Codex* “*ad valide alienande*”. In effetti, per la formazione della volontà negoziale degli enti ecclesiastici cattolici sono, di regola, richieste una serie di autorizzazioni gerarchiche superiori previste dal *Codex*.

A tal proposito, giova sottolineare l'importanza dell'art. 18 della L. 222/85 (riguardante la revisione del Concordato del 1929) che ha quale obiettivo il fatto di agevolare il terzo che contratti con tale tipo di enti. In effetti, a norma dell'art. 18, sarebbero opponibili ai terzi esclusivamente quei controlli canonici o limitazioni statutarie debitamente pubblicizzate (iscrizione nel registro delle persone giuridiche).

Per cui, il terzo che si accinge a contrarre con un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ha l'onere di attivarsi al fine di individuare l'esatto iter per la formazione della sua volontà negoziale. In caso contrario, il medesimo, non potrebbe invocare a propria tutela la “buona fede” qualora l'ente abbia adempiuto all'onere pubblicitario.

Sul punto si veda altresì la sentenza della Corte di Cassazione n. 5415 del 25 febbraio 2019, la quale ha affermato che «L'attività negoziale “*iure privatorum*” posta in essere dalla Chiesa cattolica e dagli enti ecclesiastici con riferimento a beni di loro proprietà sottoposti al codice civile - ove non diversamente previsto dalle leggi speciali che li riguardano - è disciplinata dalle norme di relazione, alla cui osservanza la medesima Chiesa e le sue istituzioni sono tenute, al pari degli altri soggetti giuridici, poiché da un lato, esse sono inidonee a comprimere la libertà religiosa e le connesse alte finalità tutelate, in ottemperanza al dettato costituzionale, dalla norma concordataria di cui all'art. 2 della l. n. 121 del 1985, e, dall'altro, lo Stato non ha inteso rinunciare alla tutela di beni giuridici primari garantiti dalla Costituzione. Pertanto, ai fini della validità ed efficacia dei contratti conclusi, è privo di rilievo l'assetto concordatario relativo alla piena autonomia riconosciuta alla Chiesa cattolica con riguardo alla sua organizzazione interna, nella parte in cui affida ai Parroci la titolarità della parrocchia e la gestione ed amministrazione del relativo patrimonio, escludendo ogni ruolo dell'Arcidiocesi, atteso che detta organizzazione riguarda il sistema canonico e non incide, in assenza di normativa specifica, sull'agire privatistico regolato dal codice civile».

¹⁰⁷ Il mancato rispetto delle norme canoniche che disciplinano il processo formativo della volontà degli enti ecclesiastici, secondo la dottrina e la giurisprudenza maggioritaria, determina l'annullabilità del negozio giuridico poiché incide sulla capacità a contrarre dell'ente ecclesiastico, sul punto si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 380; PAOLO PICCOLI, *La rappresentanza degli enti ecclesiastici*, in *Rivista del Notariato*, 2000, 1, p. 32 ss.; ANTONIO FUCCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, cit., p. 51; PAOLO CAVANA, *Rilevanza civile dei controlli canonici ed effetti sull'attività negoziale e processuale degli enti*

Il legislatore canonico con il vigente *Codex Juris Canonici* ha introdotto un complesso sistema di controlli sull'amministrazione e sulla gestione del patrimonio ecclesiastico ordinato al principio di trasparenza nell'amministrazione, tale da coinvolgere non solo la superiore autorità gerarchica preposta al controllo ma anche tutte le varie componenti della comunità ecclesiale in ragione dei relativi riflessi ecclesiali e pastorali, oltre che economici.

Ai sensi del can. 1255 *c.j.c.*, le persone giuridiche, sia pubbliche che private, sono soggetti capaci di acquistare, possedere, amministrare ed alienare beni temporali¹⁰⁸. I beni temporali appartenenti alle persone giuridiche pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del Libro V del *c.j.c.* e dai singoli statuti (can. 1257, § 1 *c.j.c.*). Viceversa, i beni temporali in proprietà delle persone giuridiche private sono amministrati a norma dei singoli statuti e non sono applicabili le disposizioni del Libro V del *c.j.c.*, salvo che non sia stabilito diversamente (can. 1257, § 2 *c.j.c.*).

Gli atti mediante i quali gli enti ecclesiastici governano i beni temporali possono essere di ordinaria o straordinaria amministrazione; tale distinzione comporta un differente procedimento di formazione della volontà dell'ente che, come è stato precisato, condiziona la validità del negozio giuridico posto in essere. Per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione è infatti previsto che:

a. per alienare validamente i beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile di una persona giuridica pubblica, e il cui valore eccede la somma fissata dal diritto, si richiede la licenza dell'autorità competente a norma del diritto (can. 1291 *c.j.c.*);

b. salvo il disposto del canone 638 § 3 *c.j.c.*, quando il valore dei beni che si intendono alienare sta tra la somma minima e la somma massima stabilita

ecclesiastici, in *Giustizia Civile*, 2006, p. 2937; FRANCESCO SANGERMANO, *Commento alla sentenza della Cass. n. 8144/2012*, cit., p. 160.

¹⁰⁸ Le prime possono essere titolari di beni ecclesiastici o per disposizione di diritto o per concessione dell'autorità competente; pertanto, agendo "in nome della Chiesa", i loro beni sono sottoposti alle limitazioni e ai controlli tutori previsti dal diritto canonico. Le seconde, invece, agiscono "in nome proprio" e sotto l'esclusiva responsabilità dei propri membri; pertanto salvo che gli statuti non dispongano altrimenti, nei loro confronti non si applica il sistema dei controlli canonici.

dalla Conferenza Episcopale per la propria regione, l'autorità competente, nel caso di persone giuridiche non soggette all'autorità del Vescovo diocesano, è determinata dai propri statuti; altrimenti l'autorità competente è lo stesso Vescovo diocesano, con il consenso del Consiglio per gli affari economici e del Collegio dei consultori nonché degli interessati; il Vescovo diocesano ha bisogno del consenso dei medesimi organismi per alienare i beni della diocesi (can. 1292 § 1 *c.j.c.*);

c. trattandosi di beni il cui valore eccede la somma massima stabilita, oppure di *ex voto Ecclesiae donatis* o di oggetti preziosi di valore artistico o storico, per la valida alienazione si richiede anche la licenza della Santa Sede (can. 1292 § 2 *c.j.c.*);

d. se la cosa che si intende alienare è divisibile, nel chiedere la licenza si devono indicare le parti già alienate in precedenza; altrimenti la licenza è nulla (can. 1292 § 3 *c.j.c.*).

Con riferimento agli atti che riguardano gli edifici destinati al culto, il diritto canonico distingue la disciplina autorizzatoria in relazione all'atto da porre in essere. I contratti di locazione e per la costituzione di diritti reali, il can. 1297 rimanda alla legislazione della Conferenza episcopale e precisamente all'*Istruzione in materia amministrativa* del 2005, la quale fa rientrare la licenza per tali atti nella straordinaria amministrazione. In assenza della licenza canonica per la locazione o per la costituzione di un diritto reale, il contratto stipulato sarà invalido¹⁰⁹.

In caso di trasferimento a terzi dell'edificio di culto è necessaria la riduzione ad uso profano (per la cui trattazione si rinvia al Capitolo 2, par. 4) e l'autorizzazione canonica all'alienazione ai sensi dei cann. 1291 e ss.. Negli atti di alienazione la dottrina ritiene preferibile che si introducano clausole a difesa degli edifici sacri, anche in vista dei successivi passaggi di proprietà¹¹⁰. Con

¹⁰⁹ FRANCESCO GRAZIAN, *Riduzione di una chiesa ad uso profano: atti canonici e civilistici*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2016, 29, pp. 18-36; CONGREGAZIONE PER IL CLERO, *Linee Guida per la modificazione di parrocchie, la chiusura o riduzione delle chiese ad uso profano non indecoroso, e l'alienazione delle medesime*, 30 aprile 2013, in EV 29/2013 (Bologna 2015).

¹¹⁰ FRANCESCO GRAZIAN, *Riduzione di una chiesa ad uso profano: atti canonici e civilistici*, cit., pp. 30-31.

riferimento ai beni mobili contenuti all'interno dell'edificio la Congregazione per il Clero sull'argomento prescrive che «prima dell'alienazione, tutti gli oggetti sacri, le reliquie, gli arredi sacri, le vetrate istoriate, le campane, i confessionali, gli altari, ecc., dovranno essere rimossi per essere usati in altri edifici sacri o per essere tenuti in custodia ecclesiastica. Siccome gli altari non possono mai essere ridotti ad uso profano, se non possono essere rimossi, dovranno essere distrutti (cann. 1212 e 1238)»¹¹¹.

Gli edifici destinati al culto pubblico cattolico, come accennato, possono essere anche in titolarità del Fondo Edifici di Culto (in breve FEC)¹¹². Nel patrimonio di tale ente sono confluite le chiese appartenenti al «Fondo per il culto», le quali erano state ad esso trasferite in seguito alla soppressione per effetto della legislazione eversiva di alcuni enti cattolici agli enti soppressi in seguito alla legislazione eversiva¹¹³.

Il FEC è un ente-organo dello Stato, in particolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, avente personalità giuridica. Tale ente ha una struttura ed un'amministrazione autonoma, la cui peculiare disciplina è prevista all'art. 57 della L.n. 222/1985. Tra i componenti del Consiglio di Amministrazione del FEC devono esserci almeno tre membri designati dalla Conferenza episcopale italiana. Ciò rappresenta un importante esempio di cooperazione tra Stato e Chiesa cattolica per la conservazione dell'ingente patrimonio immobiliare destinato alle finalità culturali presente sul territorio italiano. I proventi del patrimonio devono infatti essere utilizzati per

¹¹¹ CONGREGAZIONE PER IL CLERO, *Linee Guida per la modificazione di parrocchie, la chiusura o riduzione delle chiese ad uso profano non indecoroso, e l'alienazione delle medesime*, cit., n.3.

¹¹² Il Fondo edifici di culto è disciplinato dagli artt. 55-65 della L.n. 222/1985. All'art. 54 della medesima legge sono soppressi il Fondo per il culto e il Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma. Il Fondo edifici di culto succede ai rapporti giuridici (attivi e passivi) tali enti e patrimoni (art. 55, secondo comma). Si veda diffusamente sul Fondo Edifici di Culto MARIA FIORELLA SCANDURA, *Il fondo edifici di culto*, in AA.VV., *Edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 121 ss.

¹¹³ Nella legislazione eversiva alcune chiese erano state conservate al culto incondizionatamente (art. 23 della L.n. 29 maggio 1855, n. 878; art. 24 del D.Lg. 17 febbraio 1861, n. 251); per altre il mantenimento alle finalità di culto era stata rimessa alla discrezionalità del governo (art. 16 del decreto Pepoli dell'11 dicembre 1860, n. 205, art. 16 del decreto Valerio del 3 gennaio 1861, n. 705, art. 18, legge del 7 luglio 1866, n. 3036, art. 1 della legge del 15 agosto 1867, n. 3848) ma di fatto, non furono mai sottratte a tale destinazione.

la conservazione, la restaurazione, la tutela e la valorizzazione degli edifici di culto di proprietà del FEC (art. 58, L.n. 222/1985).

Con la stessa legge, all'art. 11 è stata riconosciuta anche la personalità giuridica delle Chiese solo se aperte al culto pubblico e che non siano state ammesse ad altro ente ecclesiastico, a condizione che siano fornite dei sufficienti mezzi per la manutenzione e l'officiatura¹¹⁴. Le modalità di riconoscimento di tali «ente-chiesa» è disciplinato dal D.P.R. del 13 febbraio 1987, n. 33, il quale prevede all'art. 3 che il possesso dei requisiti previsti all'art. 11 della legge deve essere documentato attraverso attestati della Santa Sede o di altra autorità ecclesiastica competente e che alla domanda devono essere allegati i documenti comprovanti i mezzi economici sufficienti per la manutenzione e l'officiatura dell'edificio di culto. In tali casi, sarà necessario approfondire gli statuti degli enti.

Un particolare caso è costituito dall'ente-chiesa Cappella del Tesoro di S. Gennaro, il cui patrimonio è costituito dall'omonima chiesa, il quale ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica per antico possesso di Stato con provvedimento del Ministero dell'Interno del 15 gennaio 2004. La particolare composizione dell'organo amministrativo dell'ente (in parte laicale, la Deputazione, e in parte ecclesiale) ha alimentato i dubbi sulla sua natura giuridica¹¹⁵. Per quanto di rilievo ai fini della presente trattazione, occorre rilevare che gli Statuti dell'ente susseguitesesi nel corso del tempo, hanno diversamente ripartito le competenze relative alle funzioni culturali dell'edificio di culto. Allo statuto del 2011, il quale attribuiva all'autorità ecclesiastica un

¹¹⁴ Già con il Concordato del 1929, all'art. 29, lett. a) si ammetteva la possibilità che le chiese aperte al culto conseguissero la personalità giuridica in forma di fondazione. In tal caso era previsto che la rendita che il Fondo per il culto corrispondeva per l'officiatura delle chiese degli enti soppressi costituisse la base patrimoniale del nuovo ente-chiesa. Sul punto si veda FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, voce *Edifici di culto*, cit., p. 6; MARIO PIACENTINI, voce *Chiesa (come edificio di culto)*, cit., p. 186-187; MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 308-309.

¹¹⁵ Si vedano sul punto diffusamente i contributi di MANLIO MIELE, *La formazione storica dei profili di ius canonicum speciale della Cappella del Tesoro di San Gennaro*, pp. 5-34, PAOLO CAVANA, *La Cappella del Tesoro di San Gennaro tra tradizione canonistica e nuove forme statutarie*, pp. 35-70, ANTONIO GUARINO, *La singolare natura giuridica della Cappella del Tesoro di San Gennaro*, pp. 71-86, tutti in AA.VV., *La Cappella del tesoro di San Gennaro. Identità civile e dimensione religiosa*, a cura di A. GUARINO, Jovene, Napoli, 2017.

interesse legittimo sull'esercizio dell'attività di culto, è seguita l'adozione di un nuovo statuto nel 2016, con il quale è stato soppresso ogni potere d'intervento e di vigilanza da parte dell'autorità, conferendo il governo dell'ente e del relativo patrimonio ad un organo di esclusiva composizione laicale nominato dal Ministero e presieduto dal Sindaco di Napoli¹¹⁶.

Lo stesso art. 3, ai commi 1 e 2, dispone che l'edificio della cappella di San Gennaro è considerato edificio destinato all'esercizio pubblico del culto cattolico e come tale vincolato ai sensi dell'art. 831, comma 2, c.c. Pur richiamando, al pari della fonte codicistica, la disciplina canonica, la norma statutaria fa salvo, in relazione al vincolo di destinazione, quanto previsto dallo stesso Statuto e dal Regolamento interno, nonché diritti quesiti, privilegi e legittime consuetudini. Occorre, tuttavia, rilevare che le prerogative relative al vincolo di destinazione al culto attribuite all'autorità ecclesiastica da una disposizione del Codice Civile, non possono essere limitate o del tutto soppresse da una fonte statutaria. Deve ritenersi che in relazione alla destinazione al culto pubblico cattolico permanga la competenza dell'autorità canonica, per espresso rinvio dell'art. 831, c.c., non essendo ammissibili deroghe da parte degli statuti¹¹⁷.

8. – *Il regime giuridico di favor degli edifici di culto.*

¹¹⁶ Sul punto si veda PAOLO CAVANA, *La Cappella del Tesoro di San Gennaro tra tradizione canonistica e nuove forme statutarie*, cit., p. 61, il quale evidenzia che «Nel nuovo Statuto il ruolo dell'autorità ecclesiastica, che pure dovrebbe essere prioritario in relazione alle finalità di culto pubblico e devozionali dell'ente, è del tutto marginale. Essa risulta completamente estromessa dall'amministrazione del patrimonio (art. 10), che pure è formato anche da offerte dei fedeli (artt. 19-20), e deve essere solo consultata per la designazione dei membri della Deputazione che per le eventuali modifiche statutarie (artt. 8, 10). La Deputazione è sovrana anche sulle questioni concernenti l'esercizio del culto, in quanto l'Abate prelado può essere invitato a partecipare alle adunanze in cui si discutano questioni connesse alle sue competenze *in spiritualibus* ma senza diritto di voto (art. 11, comma 4), che avrebbe comunque un peso minimo in un consesso a composizione interamente laicale».

¹¹⁷ PAOLO CAVANA, *La Cappella del Tesoro di San Gennaro tra tradizione canonistica e nuove forme statutarie*, cit., p. 63.

Il *favor religionis* previsto dalla Carta costituzionale impone al legislatore ordinario di adottare soluzioni giuridiche che siano volte a promuovere l'esercizio del diritto di libertà religiosa. La previsione di una normativa che sia più favorevole non può che interessare anche i luoghi destinati al culto, i quali costituiscono gli strumenti necessari per l'effettivo esercizio della libertà di culto.

Il particolare regime giuridico in materia edilizia, tributaria, catastale ed, infine, energetica, non sempre tuttavia risponde, come sarà *infra* affrontato, alle concrete esigenze dell'attuale fenomenologia religiosa. Esso si caratterizza talvolta per accentuate forme di discriminazione tra le diverse confessioni religiose ed inidoneità a disciplinare il fenomeno dell'apertura di nuovi luoghi di culto, disattendendo così il contenuto precettivo e vincolante del dettato costituzionale.

8.1 – *Il regime urbanistico.*

Gli interventi pubblici in materia di edilizia di culto costituiscono elementi di promozione della libertà religiosa e, d'altra parte, perseguono l'interesse pubblico urbanistico. Il sistema normativo di sostegno dell'edilizia di culto ha lo scopo di facilitare e rendere concretamente possibile le attività di culto che costituiscono un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa.

La disciplina urbanista degli edifici di culto ha avuto un lungo e complesso *excursus* normativo. Il rilievo delle esigenze religiose nell'ambito della pianificazione urbanistica emerge, per la prima volta, nella legge del 17 agosto 1942, n. 1150. L'art. 7 stabiliva infatti che il piano regolatore generale del Comune dovesse necessariamente ricomprendere le aree da riservare alla costruzione di chiese, qualificando così funzione di culto di "pubblico interesse"¹¹⁸. La successiva legge del 18 aprile 1962, n. 167 conferma il rilievo

¹¹⁸ Tale interesse era già stato riconosciuto agli edifici di culto con l'inserimento tra le spese obbligatorie dei Comuni quelle relative alla conservazione di detti edifici ove non vi fossero le risorse necessarie a provvedervi (R.D. del 3 marzo 1934, n. 91; L. del 10 febbraio 1889, n. 5271; L. del 4 marzo 1898, n. 164). Sul punto si veda ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani*

urbanistico dell'edilizia di culto, prevedendo che i piani di edilizia economica e popolare indicassero le zone da destinare agli edifici di culto.

L'introduzione della nozione «attrezzature di interesse comune» «destinate a servizi religiosi» è avvenuta con la legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge ponte) e il con il successivo DM di attuazione del 2 aprile 1968, n. 1444 (c.d. Decreto del Ministero dei lavori pubblici). Il Decreto fissava in 2 mq per abitante la dotazione minima da destinare alle attrezzature religiose, confermando così l'importanza delle esigenze religiose nei piani urbanistici. Le chiese e gli altri edifici di culto hanno assunto la qualifica di opere di urbanizzazione secondaria con la legge del 22 ottobre 1971, n. 865 che ha modificato la legge del 29 settembre 1964, n. 847. Per le opere di urbanizzazione secondaria, e dunque anche per gli edifici di culto, era prevista la possibilità di espropriazione per la loro costruzione. La legge Bucalossi (legge 28 gennaio 1977, n. 10), la quale ha introdotto gli oneri di urbanizzazione, al pagamento dei quali era subordinato il rilascio delle concessioni edilizie, prevedeva che le attrezzature religiose, in quanto opere di urbanizzazione secondaria, erano esentate dal pagamento del contributo di costruzione (rientrando nelle ipotesi di cui all'art. 9, comma 1, lett. f)). Il D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380 ha stabilito che tra le fonti di finanziamento degli edifici di culto vi fossero anche gli oneri di urbanizzazione secondaria.

Tutte le opere di edilizia di culto sono dunque qualificate sotto il profilo urbanistico come opere di urbanizzazione secondaria (art. 16, comma 8 del D.P.R. n. 380/2001)¹¹⁹. Ad esse sono riservati *standard* nei piani regolatori,

urbanistici, in AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, cit., p. 48; ALBERTO V. FEDELI, *Edilizia di culto tra libertà religiosa ed esigenze urbanistiche*, in *Iustitia*, 2015, 3, p. 297.

La Legge del 18 dicembre 1952, n. 2522 favoriva altresì la costruzione di nuove chiese anche con l'equivalenza a dichiarazione di pubblica utilità dell'approvazione del loro progetto, consentendo così l'espropriazione delle aree occorrenti.

¹¹⁹ La legge del 1 agosto 2003, n. 206 - *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo* - considera a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, ferme restando le competenze delle regioni e degli enti locali in materia. Sul punto si veda

pertanto la volumetria utilizzata per tali edifici non è spendibile per altre tipologie senza che si addivenga ad una modifica degli strumenti urbanistici. La costruzione di edifici di qualsiasi culto presuppone quindi la sottoscrizione di “convenzioni-contratto” oppure di atti d’obbligo che vincolano la destinazione dell’edificio nonché garantiscono la pubblica fruizione al servizio dei singoli quartieri. L’art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 prevede che la quota relativa agli oneri di urbanizzazione sia corrisposta al Comune all’atto del rilascio del permesso di costruire. I luoghi di culto sono altresì esonerati dal contributo di costruzione, ai sensi dell’art. 17, comma 3, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001, purché siano realizzati in attuazione degli strumenti urbanistici¹²⁰. Le leggi regionali, oltre a regolare l’impiego degli oneri di urbanizzazione, individuano i soggetti beneficiari delle aree destinate alla costruzione degli edifici di culto e/o dei contributi finanziari a carico di Comuni e Regioni, e le opere che devono ritenersi incluse tra i servizi religiosi¹²¹.

La disciplina relativa all’edilizia di culto, con il D.P.R. n. 380/2001 e la riforma del Titolo V della Carta costituzionale, è stata per la maggior parte demandata alla legislazione regionale, la quale ha normato (non sempre

MARIA LUISA LO GIACCO, *La legge sugli oratori tra funzione sociale e libertà religiosa*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2004, 1, p. 144 ss.

¹²⁰ In merito il TAR di Brescia, sez. I, con la sentenza n. 145 del 31 gennaio 2018, in seguito al ricorso da parte dell’Associazione Culturale Islamica Muhammadiyah contro il Comune di Brescia, per l’annullamento dei provvedimenti con i quali il Comune, settore sportelli dell’Edilizia e delle Imprese, ha liquidato il contributo di costruzione, avente ad oggetto i lavori di ristrutturazione, con cambio di destinazione d’uso da artigianale ad attrezzatura religiosa, eseguiti dall’Associazione stessa in un edificio, ha stabilito che la realizzazione di un luogo di culto tramite ristrutturazione “pesante”, gode dell’esenzione dal contributo di costruzione soltanto con riferimento al luogo di culto, non per i locali con destinazione d’uso diversa e distinta, ed è subordinata alla stipula di una convenzione a fini urbanistici con il Comune.

¹²¹ Sul punto si veda PAOLO CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, cit., p. 27. In argomento si veda altresì la sentenza del Consiglio di Stato, nella sentenza 27 ottobre 2014, n. 5320, ha affermato che le esenzioni dai contributi concessori spettano nei casi previsti dalla legge quando è rilasciato un atto abilitativo in attuazione di una previsione urbanistica. Quando invece si è in presenza di un immobile abusivo, non spetta alcuna esenzione. Nel caso di specie si trattava della realizzazione di un edificio, poi destinato al culto, *sine titulo* cioè emanato per volontà privata senza alcuna previsione specifica del piano urbanistico, ritenendo applicabile unicamente la riduzione prevista dall’art. 34, comma 7, lett. c), l. n. 47/1985 (ovvero riduzione di un terzo dell’oblazione qualora l’opera abusiva sia destinata ad attività sportiva, culturale o sanitaria, o ad opere religiose o a servizio di culto). Si veda, per un approfondimento sui provvedimenti giudiziari in materia, anche ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., pp. 179-182.

conformemente al dettato costituzionale) in materia di realizzazione e finanziamento degli edifici di culto¹²². Come sarà *infra* affrontato, l'assenza di una legge cornice statale, che definisca le linee guida per la legislazione regionale in materia di edilizia di culto, è una esigenza particolarmente avvertita da parte delle istituzioni e della comunità scientifica, anche alla luce delle frequenti dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi regionali in materia¹²³.

Lo stesso ambito di applicazione delle norme in materia di edilizia di culto è stato in parte definito da parte della legislazione regionale, la quale ha per la prima volta precisato la nozione di «attrezzature religiose», introdotta con il DM n. 1444/1968¹²⁴.

La Legge della Liguria del 24 gennaio 1985, n. 2, all'art. 2, ha individuato come attrezzature religiose: a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici; b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto e del personale di servizio; c) gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, che non abbiano fini di lucro; c *bis*) gli immobili, ospitanti centri culturali di matrice religiosa. La medesima legge ha altresì qualificato queste attrezzature come opere di urbanizzazione secondaria, definendo così l'ambito di applicazione della relativa legge statale. Essa è stata considerata dalla dottrina¹²⁵ come la definizione più equilibrata di attrezzature religiose ed anche la più imitata da parte delle altre leggi regionali¹²⁶. La prima categoria (immobili articolati in più

¹²² VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, cit., p. 35; si veda altresì VALERIO TOZZI, *La disciplina regionale dell'edilizia di culto*, in AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994, p. 27 ss.

¹²³ Sul punto si rinvia al Capitolo 3, nel quale sono affrontati anche le più recenti proposte di legge in materia nonché le numerose pronunce di incostituzionalità.

¹²⁴ Sul punto si veda diffusamente ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, cit., p. 55; ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 28 del 2013, pp. 7-10.

¹²⁵ In tal senso ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Luci ed ombre nella legislazione regionale*, in *Norme per la realizzazione degli edifici di culto*, supplemento a *ExLege*, 1999, 1, p. 28.

¹²⁶ Per un approfondimento sulle altre definizioni di «attrezzature religiose» contenute nelle leggi regionali si veda, ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, cit., p. 55; ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, cit., pp. 7-10; ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1994, 10, p. 536 ss.; ALBERTO

edifici) è infatti idonea a ricomprendere anche gli immobili destinati al culto di confessioni religiose diverse da quella cattolica. La seconda (immobili destinati ad abitazione di ministri di culto e personale di servizio) e la terza (gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro)¹²⁷ categoria erano già ricomprese nella definizione di edifici culto ai sensi della legislazione statale, la legislazione regionale ha pertanto precisato, con riferimento alla terza categoria, che non debba esserci lo scopo di lucro¹²⁸. L'ultima categoria (gli immobili, ospitanti centri culturali di matrice religiosa), di recente introduzione, è idonea a ricomprendere anche quegli immobili all'interno dei quali si esplicano le attività culturali afferenti a quelle religioni che non appartengono al ceppo giudaico-cristiano e il cui luogo di culto ha una più ampia polivalenza.

La pianificazione urbanistica relativa alla definizione delle aree da destinare all'edilizia di culto è opportunamente relazionata anche alle esigenze religiose della comunità di riferimento. L'Accordo di Villa Madama, all'art. 5, comma 3, prevede che «l'autorità civile terrà conto delle esigenze delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali». Particolari garanzie nel riconoscimento di spazi destinati all'edilizia di culto sono previste anche per alcune confessioni religiose che hanno sottoscritto un'intesa¹²⁹.

ROCCELLA, *La legislazione regionale*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 79 ss.

¹²⁷ In merito a tali edifici, la sentenza del Consiglio di Stato del 11 dicembre 2015, n. 5647, in *Foro Amministrativo*, 2015, 2, p. 3089, ha precisato che può essere considerato destinato a servizi religiosi, e quindi esonerato dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, l'edificio destinato alla pratica religiosa, e quindi all'orazione, alla meditazione spirituale, alla celebrazione di cerimonie proprie di quella confessione e, in generale, alle necessità del culto, e non anche quello destinato ad ospitare una scuola non statale, di proprietà di istituto diocesano, nel quale sarà impartito anche l'insegnamento religioso, presumibilmente con maggiore profondità di quanto non avvenga negli istituti gestiti dallo Stato o da organizzazioni diverse dalla Chiesa Cattolica, ma tale circostanza non è sufficiente a qualificare l'edificio in questione come dedicato al culto.

¹²⁸ In tal senso ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., p. 56-57.

¹²⁹ L.n. 101/1989 – *Norme per la regolazione dei rapporti tra Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane* – all'articolo 27, rubricato «Costruzione di edifici di culto», prescrive che «Gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto e delle relative

Le disposizioni pattizie devono ritenersi direttamente applicabili già in sede di pianificazione urbanistica, per la quale l'autorità amministrativa dovrà necessariamente tener conto delle esigenze delle autorità religiose. L'espressione «tener conto» non implica che le richieste avanzate debbano necessariamente essere accolte, la loro valutazione potrebbe infatti condurre ad un esito negativo purché adeguatamente motivato¹³⁰. In tale prospettiva assumo rilievo gli ordinamenti religiosi, relativamente ai precetti che riguardano la costruzione di edifici di culto e la loro articolazione rispetto alla comunità di

pertinenze destinate ad attività connesse sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni.

Gli edifici di culto e le predette pertinenze, costruiti con contributi regionali e comunali, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi almeno venti anni dalla erogazione del contributo. Il vincolo è trascritto nei registri immobiliari.

Tale vincolo può essere estinto prima del compimento del termine, d'intesa tra la Comunità competente e l'autorità civile erogante, previa restituzione delle somme percepite a titolo di contributo, in proporzione alla riduzione del termine, e con rivalutazione determinata in misura pari alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Gli atti e i negozi che comportino violazione del vincolo sono nulli».

L.n. 12/2012 – *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* – all'art. 15, rubricato «Tutela degli edifici di culto», prescrive «4. L'autorità civile tiene conto delle esigenze religiose delle popolazioni fatte presenti dalla Chiesa per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto. Ad essi e alle relative pertinenze si applicano l'articolo 17, comma 3, lettera c), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché le norme vigenti in materia di esenzioni, agevolazioni anche tributarie, contributi e concessioni.»;

L.n. 126/2012 – *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* – all'art. 11, rubricato «Edifici di culto», prescrive che «4. L'autorità civile tiene conto delle esigenze religiose fatte presenti dall'Arcidiocesi per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto.».

¹³⁰ In tal senso, ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., p. 58. Alcune leggi regionali degli anni Ottanta avevano previsto un parere obbligatorio delle autorità religiose ai fini della localizzazione, in sede di pianificazione urbanistica, delle aree riservate alle attrezzature di interesse religioso. Così ALBERTO ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), giugno 2007, p. 4, il quale precisa che «La consultazione delle autorità religiose, che secondo l'accordo di revisione del Concordato era limitata alla valutazione del bisogno di costruzione di nuovi edifici, era stata così estesa anche alle modalità urbanistiche di soddisfacimento del bisogno».

fedeli¹³¹.

La disponibilità di aree riservate alla realizzazione di edifici di culto è un diretto corollario dell'art. 19 Cost., pertanto, ne deriva che, a fronte della pianificazione urbanistica, tutte le confessioni religiose hanno l'interesse costituzionalmente tutelato a destinazioni di aree per l'edilizia di culto.

Quando le organizzazioni religiose richiedono la destinazione ad attrezzature religiose di aree o edifici di loro proprietà o comunque nella loro disponibilità, esse sono portatrici di un interesse costituzionalmente protetto che deve prevalere sulle esigenze di carattere urbanistico, purché compatibile con altri interessi di eguale rilievo (come la salute e la sicurezza delle persone)¹³².

Gli spazi destinati all'esercizio alle attività di culto non sono tuttavia illimitati. È stato così elaborato il concetto delle caselle urbanistiche da distribuire tra le diverse confessioni religiose in ragione della loro presenza sul territorio, rischiando di negare a priori una valutazione delle istanze confessioni in ragione della scarsa presenza dei fedeli. Tale criterio, seppur ragionevole, potrebbe rilevarsi discriminante nel medio e lungo periodo. È stato osservato che vi è il pericolo concreto che le confessioni religiose oggi maggiormente presenti sul territorio occupino tutte le caselle disponibili, non residuando così alcun spazio disponibile nella programmazione urbanistica per le religioni future¹³³.

L'uso di un bene immobile, avente altra destinazione, ma di fatto adibito a luogo di culto o di incontro dei fedeli da parte di una organizzazione religiosa

¹³¹ Sul punto si veda MANLIO MIELE, *Edilizia di culto tra discrezionalità «politica» e «amministrativa»*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1995, 3, p. 363 ss., il quale approfondisce la normativa canonica relativa alla correlazione tra edifici di culto e comunità di riferimento.

¹³² In tal senso ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, cit., p. 62, il quale rileva che invece una soluzione diversa nel caso di espropriazione per soddisfare le esigenze delle confessioni religiose. In tal caso l'acquisizione dell'area per la destinazione della stessa ad attrezzature religiose presuppone un attento bilanciamento tra le esigenze religiose e il sacrificio della proprietà privata.

¹³³ In tal senso, MARIO RICCA, *Le religioni*, Edizioni Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 100-101, il quale evidenzia che con tale sistema «il futuro dell'evoluzione socio-religiosa del nostro paese potrebbe perciò rivelarsi contrassegnato, sotto il profilo dell'edilizia di culto, dal triste adagio 'chi tardi arriva male alloggia'. Oltretutto, anche la vigente normativa non presenta una disciplina bilanciata dell'accesso ai circuiti amministrativi da parte delle diverse rappresentanze confessionali; al contrario, essa appare segnata da una netta preferenza per le confessioni con intesa e su tutte per la Chiesa Cattolica».

diviene così una prassi molto frequente. Essa in particolare è adoperata da parte degli enti delle confessioni che sono prive di un'intesa con lo Stato, le quali hanno maggiori difficoltà a reperire i finanziamenti necessari per la costruzione *ex novo* degli edifici di culto.

Il procedimento di mutamento della destinazione d'uso dell'immobile a luogo di culto è necessario al fine di evitare di incorrere nelle sanzioni previste per l'utilizzo abusivo dell'immobile di cui all'art. 37 del D.P.R. n. 380 del 2001¹³⁴, nonché per poter beneficiare del regime di *favor* previsto.

L'art. 10, comma 2 del D.P.R. n. 380 del 2001 subordina il mutamento della destinazione d'uso di un immobile al rilascio del permesso di costruire, in quanto esso costituisce un intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio. Il provvedimento lascia tuttavia ampi spazi di azione alle regioni nel prevedere quali mutamenti d'uso dell'immobile debbano essere subordinati al permesso di costruire e quali ad una semplice denuncia di inizio attività¹³⁵. La legislazione regionale in materia è così particolarmente differenziata, prevedendo una procedura più o meno gravosa per il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile a luogo di culto.

Le lacune della legislazione ordinaria, anche in relazione alla definizione di «attrezzature religiose», ha richiesto molto spesso l'intervento chiarificatore del giudice amministrativo. La giurisprudenza ha evidenziato che ai fini del mutamento della destinazione d'uso di un immobile a scopi religiosi è necessario che vi siano elementi necessari a desumerne la sua finalità religiosa¹³⁶. Così, il TAR Lombardia, sentenza 23 settembre 2010, n. 6415,

¹³⁴ Sul punto il TAR Lombardia, sentenza 17 settembre 2009, n. 4665 ha precisato che l'utilizzo della propria residenza per riunioni di adepti, a scopo religioso, culturale, associativo in genere, non è di per sé sufficiente a configurare un illecito edilizio suscettibile di essere sanzionato ai sensi dell'art. 31 del d.p.r. n. 380/2001 (T.U.E.); né lo è lo svolgimento saltuario di pratiche di culto in un luogo strutturato e destinato ad abitazione,

¹³⁵ Si veda diffusamente sul punto ALBERTO FABBRI, *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 40 del 2013.

¹³⁶ In merito, il Consiglio di Stato nella sentenza del 5 luglio 2019, n. 4681, ha evidenziato possono considerarsi elementi di prova riferibili alla effettiva destinazione a luogo di culto, le risultanze dei sopralluoghi effettuati dalle autorità, da cui risulta l'immobile è utilizzato come luogo di raduno dei fedeli che si riuniscono in preghiera. Significativa è anche la dichiarazione confessoria resa dal legale rappresentante dell'associazione, secondo cui nell'immobile in

evidenza che la volontà di attuare una particolare destinazione d'uso – nel caso di specie, quale “attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi” – deve, infatti, trovare una corrispondenza nella natura e nella tipologia di opere realizzate e non può essere inferita dall'uso di fatto che possa o, in precedenza, essere stato posto in essere. Il fatto che i servizi prestati da una associazione siano rivolti ad una comunità appartenente ad una determinata confessione religiosa, ma dichiaratamente erogati al solo scopo di promuoverne l'integrazione e l'inserimento nella società, non rivela la volontà di destinare i locali in cui essa ha la propria sede a luogo di culto o comunque ad attività connesse all'esercizio del ministero pastorale.

Analogamente il TAR Lombardia, sentenza 25 ottobre 2010, n. 7050, precisa che non può costituire causa di mutamento della destinazione d'uso il fatto che l'immobile venga utilizzato da un'associazione culturale in cui il fine religioso rivesta carattere di accessorietà e di marginalità nel contesto degli scopi statuari. Del pari insufficiente è la circostanza che nella sede dell'associazione sia stata occasionalmente riscontrata la presenza di persone di religione islamica ovvero di persone raccolte in preghiera, non potendosi qualificare, ai predetti fini, “luogo di culto” un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgano, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose. La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, d'altra parte “ampia discrezionalità” nello svolgimento di funzioni religiose in immobili adibiti a residenza privata¹³⁷. Il proprietario di un immobile destinato a residenza può svolgere al suo interno

questione si svolgono “anche incontri di preghiera che vengono effettuati nell'arco dell'intera giornata secondo le regole poste dalla religione islamica”. Ulteriori risconti dell'effettiva destinazione sono desumibili dal fatto che: a) l'associazione ha chiesto ed ottenuto l'inserimento nell'Albo delle Associazioni e Organizzazioni Religiose tenuto dal Comune di Milano, iscrivendosi e qualificandosi proprio come associazione islamica; b) lo statuto dell'associazione prescrive quale condizione di ammissione all'associazione stessa la fede islamica e che indica quali attività dell'associazione proprio quella di preghiera; c) svariati articoli degli organi di stampa e descrizione di siti web descrivono come fatto notorio la presenza della moschea nello immobile indicato.

Non rileva invece l'assenza, all'interno della struttura, di testi sacri, simboli o effigi religiose, in quanto la definizione di “luogo di culto” contenuta nella legislazione regionale lombarda è incentrata esclusivamente sull'utilizzo concreto (e non isolato) dei locali per l'attività di preghiera, prescindendosi dalle caratteristiche dell'arredo interno.

¹³⁷ TAR Lombardia, 17 settembre 2009, n. 4665.

molteplici attività umane tra le quali rientra anche l'utilizzo per riunioni religiose o come saltuario svolgimento di pratiche culturali¹³⁸, non integrando tale ipotesi come mutamento della destinazione d'uso.

Con particolare riferimento al caso dei luoghi di culto islamici, il TAR Lombardia, sez. Brescia, sentenza 29 maggio 2013, n. 522, ha evidenziato che per ravvisare la presenza di una moschea in senso rilevante per le norme edilizie e urbanistiche sono necessari due requisiti, l'uno intrinseco, dato dalla presenza di determinati arredi e paramenti sacri, l'altro estrinseco, dato dal dover accogliere tutti coloro che vogliano pacificamente accostarsi alle pratiche culturali o alle attività in essi svolte e consentire la pratica del culto a tutti i fedeli di religione islamica, uomini e donne, di qualsiasi scuola giuridica, derivazione sunnita o sciita, o nazionalità essi siano.

Le complessità della procedura amministrativa volta ad ottenere il mutamento della destinazione d'uso e le difficoltà legate alla costruzione di un edificio di culto¹³⁹ ha determinato l'incremento di acquisti da parte le comunità religiose sprovviste di un luogo di preghiera di edifici non più destinati al culto, come ad esempio le chiese cattoliche dismesse. Tali edifici, pur non essendo più destinati al culto ai sensi dell'art. 831, secondo comma c.c., mantengono la propria destinazione urbanistica e pertanto non necessitano di un procedimento di mutamento di destinazione d'uso¹⁴⁰.

8.2 – *Il regime tributario.*

Gli edifici di culto, in ossequio al *favor* che la Carta costituzionale riserva al

¹³⁸ Si veda sul punto GIANCARLO ANELLO, *Categorie ermeneutiche dei diritti religiosi e libertà di culto*, in AA.VV., *Diritto e Religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, a cura di G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, Plectica, Salerno, 2012, p. 323, il quale evidenzia in merito che in tale caso «sarebbe sempre salva la facoltà dei vicini di adire il giudice ordinario qualora, in relazione all'afflusso di persone e al disturbo cagionato in occasione delle suddette cerimonie religiose, si registrassero immissioni moleste che eccedono la normale tollerabilità».

¹³⁹ Sul punto anche ANDREA AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., p. 243, il quale evidenzia che la «peculiare regolamentazione del mutamento d'uso, unita a una normazione restrittiva per quanto riguarda la realizzazione *ex novo* di edifici di culto» rappresenta un ostacolo «all'esercizio effettivo della libertà di religione».

¹⁴⁰ Sul punto si rinvia, per una trattazione più approfondita, al Cap. 2, par. 3.

fattore religioso, godono di uno speciale regime tributario. Il D.lgs. n. 504/1992, istitutivo dell'ICI, prevedeva all'art. 7, n. 1, lett. d) l'esenzione dal pagamento del tributo per "i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli artt. 8 e 19 Cost., e le loro pertinenze"¹⁴¹.

La disciplina tributaria degli edifici di culto ha subito nel corso degli anni alcune variazioni¹⁴². L'art. 9, comma 8, D.lgs. n. 23/2011, conferma, anche ai fini dell'IMU, gran parte delle esenzioni previste dalla precedente disciplina giuridica, per cui rientrano in questa categoria anche gli edifici destinati al culto¹⁴³. Anche le pertinenze, secondo quanto previsto dell'Amministrazione finanziaria, rientrano nel regime agevolativo. Sono state qualificate come pertinenze: «l'oratorio e l'abitazione del parroco»¹⁴⁴, «il cinema parrocchiale [a condizione che] nello stesso non siano esercitate attività commerciali»¹⁴⁵. La natura di pertinenza degli oratori e, in generale, delle strutture parrocchiali è stata confermata anche dalla Risoluzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 1/DF del 3 marzo 2004.

Il regime delle esenzioni previsto dalla originaria normativa in materia di ICI ha sollevato alcune controversie in ambito europeo, non direttamente riferibili agli edifici destinati alle finalità culturali, ma a quegli immobili di proprietà di enti ecclesiastici e destinati alle attività di religione o di culto o comunque aventi

¹⁴¹ Alla lettera e) è prevista altresì l'esenzione per «i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810».

¹⁴² I fabbricati destinati all'esercizio del culto non sono considerati produttivi di reddito e dunque non sono calcolati ai fini dell'IRPEF e dell'IRES.

¹⁴³ Con la Legge di Stabilità del 2014, è stata introdotta l'Imposta Unica Comunale (IUC), che identifica e raggruppa tre imposte di pertinenza comunale, tutte collegate agli immobili: l'IMU (Imposta Municipale propria), la TARI (Tassa sui Rifiuti) e la TASI (Tassa sui Servizi Indivisibili). Sulla disciplina tributaria degli edifici di culto si veda altresì, ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., pp. 173-176; ANGELA VALLETTA, *Profili tributari e fiscali delle confessioni religiose prive di intesa in una prospettiva interculturale*, in AA.VV., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di A. FUCCILLO, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 138-143; PATRIZIA CLEMENTI, *Gli immobili parrocchiali: uso istituzionale e concessione a terzi. Regime fiscale*, in *ExLege*, n. 4 del 2014; MAURIZIO LOGOZZO, *Il regime tributario degli edifici di culto*, in AA.VV., *Edilizia di culto. Profili giuridici*, cit., p.107 ss.

¹⁴⁴ Ris. n. 91/1178 del 12.12.1992.

¹⁴⁵ Risposta del Ministero delle Finanze pubblicata su *Il Sole24ore* del 26.9.1992.

un'utilizzazione mista.

L'art. 7, n. 1, alla lettera i) del Decreto istitutivo dell'ICI prevedeva, infatti, che gli immobili utilizzati da enti non commerciali fossero esentati dal pagamento dell'imposta qualora fossero stati destinati «esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222»¹⁴⁶.

Nel 2010, la Commissione Europea ha avviato un'indagine approfondita su tale ultima esenzione ed ha accertato che essa conferiva ai beneficiari un vantaggio selettivo relativamente alle attività svolte con metodo economico, essendo tali attività in concorrenza con i servizi forniti da altri operatori commerciali. La Commissione ha concluso che le esenzioni erano incompatibili con le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.

L'Italia, nelle more del procedimento, ha adottato una nuova normativa sulla tassazione dei beni immobili. A decorrere dal 1° gennaio 2012 l'ICI è stata sostituita l'Imposta Municipale Unica (IMU), che ha sostituito a partire dal 1° gennaio 2012 l'ICI, è stata ritenuta dalla Commissione europea conforme alle

¹⁴⁶ La norma è stata oggetto di numero modifiche nel corso del tempo e, ad essa, sono riferibili anche alcune pronunce della giurisprudenza, non essendo state chiarite le modalità con le quali dovessero essere svolte le attività indicate come chiaramente ricostruito da ALESSANDRO PEREGO, *Il recupero dell'ICI non versata dagli enti non commerciali (anche religiosi). Presupposti ed esiti di una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 26 del 2019. Su tale aspetto della normativa tributaria si veda altresì CARMELA ELEFANTE, *Esenzioni fiscali ed aiuti di Stato: il recupero dell'Ici sugli immobili degli enti ecclesiastici tra difficoltà e impossibilità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 3, p. 788 ss.; ANGELO LICASTRO, ANTONIO RUGGERI, *Diritto concordatario versus diritto eurounitario: a chi spetta la primauté? (a margine della pronuncia della Corte di Giustizia del 27 giugno 2017, C-74/16, in tema di agevolazioni fiscali per le "attività economiche" della Chiesa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 26 del 2017; GIUSEPPE CASUSCELLI, *"A chiare lettere - Transizioni". Esenzioni fiscali a favore delle confessioni e aiuti di stato: le quattro condizioni ex art.107, paragrafo 1, TFUE e il tetto massimo di 200.00 euro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 24 del 2017; MARCO ALLENA, *IMU, enti ecclesiastici e aiuti di Stato: riflessioni a margine delle sentenze del Tribunale UE di primo grado, in attesa della decisione della Corte di Giustizia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 8 del 2017; GIUSEPPE D'ANGELO, *Il favor fiscale dell'ente ecclesiastico-religioso "imprenditore sociale" nella prospettiva del divieto europeo di aiuti di Stato: conferme problematiche dalla recente giurisprudenza UE in tema di esenzione IMU/ICI*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2016, 3, p. 661 ss.

norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, in quanto limita chiaramente l'esenzione agli immobili in cui enti non commerciali svolgono attività non economiche, e prevede una serie di requisiti che gli enti non commerciali devono soddisfare per escludere che le attività svolte siano di natura economica, evitando che la relativa esenzione possa essere considerata un aiuto di Stato¹⁴⁷.

L'attuale regime giuridico prevede l'esenzione dal pagamento del tributo di fabbricati e loro pertinenze destinati esclusivamente all'esercizio del culto (art. 7, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 504/1992), a condizione che esso sia compatibile con gli artt. 8 e 19 della Carta costituzionale. L'art. 7, comma 1, lett. i) prevede la medesima esenzione per gli edifici destinati ad attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive nonché alle attività di religione di cui all'art. 16, lett. a) della L.n. 222/1985. Con riferimento a tale ultima ipotesi, l'art. 91-*bis* del D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, precisa che:

a) qualora l'unità immobiliare abbia un'utilizzazione mista, l'esenzione si applica solo alla frazione di unità nella quale si svolge l'attività di natura non commerciale, se identificabile attraverso l'individuazione degli immobili o porzioni di immobili adibiti esclusivamente a tale attività. Alla restante parte dell'unità immobiliare, in quanto dotata di autonomia funzionale e reddituale permanente, si applicano le disposizioni dei commi 41, 42 e 44 dell'art. 2 del D.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2006, n. 286. Le rendite catastali dichiarate o attribuite in base al periodo precedente

¹⁴⁷ La Corte di Giustizia dell'Unione Europea di Lussemburgo ha confermato in una sentenza del 6 novembre 2018 che «costituisce aiuto di Stato illegale l'esenzione dall'i.c.i. per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici» ed ha annullato la decisione della Commissione europea 2013/284 per la parte in cui «non ha ordinato il recupero degli aiuti illegali concessi sulla base dell'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili. Pertanto, lo Stato italiano deve recuperare l'imposta comunale sugli immobili ricadente su immobili di proprietà di enti non commerciali utilizzati per attività economica consistente nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, rientranti in prestazioni fornite dietro remunerazione che costituisce il corrispettivo economico della prestazione». Corte giustizia UE grande sezione, 06/11/2018, n. 622, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2018, 6, I, p. 1451.

La Corte motiva la pronuncia di annullamento sulla circostanza che la Commissione, nel decidere per l'impossibilità del recupero, non avrebbe esaminato se fossero ravvisabili modalità alternative, rispetto a quelle indicate dallo Stato membro e da questo ritenute impossibili, che potessero consentire invece un recupero anche solo parziale.

producono effetto fiscale a partire dal 1° gennaio 2013 (comma 2);

b) nel caso in cui non sia possibile procedere ai sensi del precedente comma 2, a partire dal 1° gennaio 2013, l'esenzione si applica in proporzione all'utilizzazione non commerciale dell'immobile quale risulta da apposita dichiarazione¹⁴⁸. L'ipotesi di utilizzazione mista è prevista nel solo caso in cui l'immobile sia destinato ad una delle attività di cui alla lettera i) del citato art. 7 ed, allo stesso tempo, anche ad un'attività di natura commerciale.

L'applicazione della normativa dovrebbe avvenire secondo criteri rigorosi in quanto essa prevede che l'esenzione si applichi nel solo caso in cui l'immobile sia destinato esclusivamente alle attività culturali o sia utilizzato per lo svolgimento delle attività di religione di cui all'art. 16, lett. a) della L.n. 222/1985 nonché alle relative pertinenze, per la cui individuazione non si dovrebbe deflettere dalla definizione civilistica¹⁴⁹.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di pertinenze ha

¹⁴⁸ Tali disposizioni sono state introdotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso l'art. 5 del decreto 19 novembre 2012, n. 200, per il quale:

– il rapporto proporzionale di cui al comma 3 dell'art. 91 *bis* del citato d.l. n. 1/2012, è determinato con riferimento allo spazio, al numero dei soggetti nei confronti dei quali vengono svolte le attività con modalità commerciali ovvero non commerciali e al tempo, secondo quanto indicato nei commi seguenti (comma 1);

– per le unità immobiliari destinate ad una utilizzazione mista, la proporzione di cui al comma 1 è prioritariamente determinata in base alla superficie destinata allo svolgimento delle attività diverse da quelle previste dall'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 504/1992, e delle attività di cui alla citata lett. i), svolte con modalità commerciali, rapportata alla superficie totale dell'immobile (comma 2);

– per le unità immobiliari che sono indistintamente oggetto di un'utilizzazione mista, la proporzione di cui al comma 1 è determinata in base al numero dei soggetti nei confronti dei quali le attività sono svolte con modalità commerciali, rapportato al numero complessivo dei soggetti nei confronti dei quali è svolta l'attività (comma 3);

– nel caso in cui l'utilizzazione mista, anche nelle ipotesi disciplinate ai commi 2 e 3, è effettuata limitatamente a specifici periodi dell'anno, la proporzione di cui al comma 1 è determinata in base ai giorni durante i quali l'immobile è utilizzato per lo svolgimento delle attività diverse da quelle previste dall'art. 7, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 504/1992, ovvero delle attività di cui alla citata lett. i) svolte con modalità commerciali (comma 4);

– le percentuali determinate in base ai rapporti che risultano dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti, indicate per ciascun immobile nella dichiarazione di cui all'art. 6 del medesimo decreto, si applicano alla rendita catastale dell'immobile in modo da ottenere la base imponibile da utilizzare ai fini della determinazione dell'IMU dovuta (comma 5).

¹⁴⁹ In tal senso GIORGIO SPAZIANI TESTA, *Esenzione ICI/IMU per i fabbricati destinati all'esercizio del culto anche in caso di utilizzo «misto»?*, in *Corriere Tributario*, 2013, 22, p. 1773 ss.

adottato un'interpretazione estensiva dell'ipotesi di esenzione. Nella sentenza n. 11437 del 2010, la Corte di Cassazione ha evidenziato che la casa destinata ad abitazione del parroco di una chiesa rientra nell'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. d) costituendo pertinenza di un immobile destinato alle attività culturali. Nella sentenza n. 6316 del 2005, concernente l'applicabilità della esenzione sulla base della lett. i) dell'art. 7, la Corte di Cassazione ha ritenuto che il palazzo vescovile fosse esentato dal pagamento del tributo, presumendo che le attività di governo della diocesi in esso svolte fossero riconducibili a quelle di religione o di culto di cui all'art. 16, lett. a) della L.n. 222/1985.

Il riferimento della lettera i) dell'art. 7 alla L.n. 222/1985 della norma delimita la sua applicabilità ai soli immobili destinati alle attività di religione o di culto della Chiesa cattolica e non anche a quelle degli altri culti. alcuna distinzione relativa ai culti è invece prevista dalla lettera d) dell'art. 7, la quale tuttavia prescrive che ai fini dell'esenzione è necessario che l'immobile sia destinato *esclusivamente* all'esercizio delle attività culturali.

Nella prassi, tuttavia, è frequente che un edificio di culto sia destinato anche ad altre attività, le quali sono direttamente o indirettamente connesse alla funzione culturale. Rileva, in particolare, il caso della moschea, la quale, com'è noto, è destinata anche ad altre attività, che pur non essendo propriamente culturali ad esse sono strettamente connesse. Secondo un'interpretazione restrittiva della lettera d) della norma, tali edifici non dovrebbero godere dell'esenzione dal pagamento del tributo, non essendo esclusivamente destinati alle finalità culturali¹⁵⁰ e non rientrando nella fattispecie di cui alla lettera i).

La Commissione tributaria regionale della Lombardia, nella sentenza del 28 dicembre 2012, n. 176, si è pronunciata in materia di esenzione dal pagamento del tributo di un edificio di culto islamico, il quale era destinato alle attività culturali e fungeva, altresì, in altre fasce orarie, come luogo di ritrovo dei fedeli. La Commissione ritiene che ricorrono i presupposti di cui all'art. 7, lett. d) per

¹⁵⁰ Sulla esclusività della destinazione al culto dell'edificio si veda ANTONIO GUARINO, *Il regime tributario degli edifici di culto. Spunti per una ricostruzione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1994, pp. 276-277, il quale evidenzia che la richiesta esclusività nella delimitazione dell'agevolazione a favore degli edifici di culto è stata individuata dalla giurisprudenza nella loro funzionalizzazione allo svolgimento delle attività liturgiche.

l'esenzione, in quanto la moschea assume, per natura stessa della religione islamica una funzione polivalente e pertanto la sala principale e i vani ad essa adiacenti «diventano il luogo unitario destinato a professare la religione islamica e nello stesso tempo a realizzare momenti di ritrovo, intesi come espressione ulteriore ed essenziale della comune fede religiosa». Tali attività, secondo i giudici, rappresentano «un'ulteriore manifestazione dell'esercizio del culto della religione islamica che detta precise regole di accoglienza e di assistenza dei propri fedeli»¹⁵¹. In merito la giurisprudenza ha dunque accolto un'interpretazione estensiva del concetto di «esercizio del culto», al fine di farvi rientrare anche altre attività che, pur non estrinsecandosi in pratiche propriamente culturali, sono considerate religiose secondo l'ordinamento confessionale di riferimento. I diritti religiosi riempiono di contenuto la norma giuridica, ridefinendone così l'ambito di applicazione. Ciò garantisce un'eguale tutela e promozione della libertà di culto anche a quelle tradizioni religiose le cui attività religiose e culturali si differenziano da quelle delle religioni del ceppo giudaico-cristiano.

Gli edifici di culto sono altresì esentati dal pagamento del tributo per i servizi indivisibili (TASI). Il D.L. n. 16/2014 (convertito in L.n. 68/2014) che istituisce il tributo all'art. 1, comma 3 richiama le esenzioni previste per il pagamento dell'IMU e dunque, anche quelle previste per gli edifici destinati al culto¹⁵², per le quali è possibile ritenere condivisibile le considerazioni sopra espresse.

Ad analoga conclusione non può giungersi con riferimento alla tassa sui rifiuti (TARI), disciplinata ai commi 641-668 della Legge n.147/2013, la quale non richiama le esenzioni per gli edifici di culto e loro pertinenze.

La normativa sulla TARI stabilisce al comma 641 che «Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte,

¹⁵¹ La Commissione tributaria evidenzia, altresì, che nel caso *de quo*, non rileva la classificazione catastale. Sebbene l'immobile sia accatato come «D/1», «opificio», e non come «E/7», «fabbricato per l'esercizio del culto», ai fini dell'individuazione del regime tributario applicabile l'effettiva destinazione d'uso dei locali prevale sia sulla classificazione catastale che sulla formale indicazione degli scopi indicati dallo statuto dell'ente gestore.

¹⁵² L'esenzione dal pagamento del tributo si estende, per espresso richiamo normativo, anche «ai fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810».

a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani»; al successivo comma 642 che «La TARI è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani». Al comma 659 è previsto un elenco di esenzioni e riduzioni facoltative che il Comune può prevedere con Regolamento, tra le quali non è indicata quella per gli edifici di culto. Il Comune può comunque deliberare delle esenzioni diverse da quelle indicate al comma 659, ma la «relativa copertura può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa che non possono eccedere il limite del 7 per cento del costo complessivo del servizio. In questo caso, la copertura deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune stesso» (comma 660)¹⁵³.

Nel caso in cui il Regolamento comunale preveda l'esenzione dal tributo degli edifici destinati culto, la giurisprudenza ha ritenuto che tale disposizione debba essere interpretata restrittivamente e non può essere estesa agli edifici genericamente destinati alle attività di religione o di culto¹⁵⁴. La Corte di Cassazione, nella sentenza del 31 maggio 2017, n. 13740 ha altresì affermato che «non è esentato dall'imposizione l'immobile costituito da un'area cimiteriale in concessione gestita da un ente ecclesiastico, atteso il conferimento dei rifiuti che lo stesso produce (c.d. rifiuti cimiteriali), classificati tra quelli urbani o ad essi assimilati, nemmeno potendosi sostenere l'equiparazione di un siffatto cespite con

¹⁵³ In tale caso occorre tuttavia precisare che l'art. 6 della Legge 7 luglio 2016, n. 137, recante «Ratifica ed esecuzione della convenzione tra il Governo della Repubblica Italiana e la Santa Sede in materia fiscale, fatta nella Città del Vaticano il 1° aprile 2015, con relativo scambio di note verbali del 20 luglio 2007» stabilisce che «In attuazione dell'articolo 16, del Trattato del Laterano, sottoscritto l'11 febbraio 1929, gli immobili indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato stesso non possono essere assoggettati a vincoli o ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede, e sono esenti da tributi sia ordinari che straordinari, presenti e futuri, tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente, senza necessità di ulteriori e specifiche disposizioni di esenzione». La *ratio* di tale norma è quella di dare attuazione all'art. 16 dei Patti lateranensi, in quanto il godimento delle garanzie indicate nell'articolo 16, comma 1, del Trattato del Laterano è stato messo in questione per effetto della sentenza della Corte di Cassazione, sezione V, 14 marzo 2012, n. 4027, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, 2, p. 470 che, in un caso concernente l'imposta comunale sui rifiuti relativo alla sede della Pontificia università gregoriana ha ritenuto la disposizione pattizia come meramente programmatica e, in relazione al tributo *de quo* (a differenza di altri tributi, ad esempio ICI e IMU) ancora carente della necessaria attuazione.

¹⁵⁴ Corte di Cassazione, nella sentenza del 21 giugno 2017, n. 15407, in *Giustizia Civile Massimario*, 2017.

gli edifici di culto, in quanto questi ultimi sono incapaci, per definizione di produrre rifiuti».

Ciò che rileva, dunque, ai fini delle esenzioni tributarie è l'effettiva destinazione dell'edificio all'esercizio del culto. Tale principio è stato accolto dalla giurisprudenza tributaria anche con riferimento alle moschee, rientrando anche queste nella categoria degli edifici di culto, al di là dell'assenza di un rito di sacralizzazione del luogo destinato al culto e anche quando, come nel caso in specie, catastalmente classificato come categoria D/1 – “opifici” e non E/7 – “fabbricato per esercizi di culto”¹⁵⁵. Non può invece ritenersi condivisibile, in quanto in contrasto con l'art. 8, comma 1 della Carta costituzionale e con il generale *favor* riservato al fattore religioso, la sentenza della Commissione Tributaria Regionale di Brescia, del 18 maggio 2015, con la quale si è ritenuto che «Dato che la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova non ha stipulato alcuna intesa con lo Stato, come previsto dalla Costituzione italiana, secondo cui, affinché venga riconosciuta l'esenzione dall'assoggettamento alla Tarsu per gli edifici adibiti al culto è necessario che tali religioni siano effettivamente riconosciute dallo Stato con cui hanno stipulato un'intesa per regolamentare i loro rapporti, non può essere ammessa al beneficio della suddetta esenzione». Ne tantomeno deve ritenersi legittimo un Regolamento comunale che limiti l'esenzione dal pagamento del tributo agli edifici destinati al culto di determinate confessioni religiose, sulla base dell'avvenuta conclusione o meno di un'intesa con lo Stato italiano.

8.3 – *Il regime catastale.*

Il R.d.l. del 13 aprile 1939, n. 652, con il quale fu disposto l'accertamento delle proprietà immobiliari urbane e le loro rendite per la costituzione del Catasto Edilizio Urbano, all'art. 6 disponeva l'esenzione dall'obbligo di denuncia per i fabbricati destinati all'esercizio dei culti. La *ratio* di tale disposizione era fondata sull'esonero di questi beni dalle principali imposizioni tributarie. Il catasto era, infatti, uno strumento tributario, volto alla

¹⁵⁵ Cass., 20 giugno 2011, n. 166.

determinazione del valore degli immobili, il quale avrebbe costituito una base di partenza per stabilire un'equa imposizione tributaria¹⁵⁶.

Una «Istruzione provvisoria sul classamento» emanata dal Ministero delle Finanze successivamente alla predetta legge, distingueva gli immobili da accatastare in: immobili a destinazione ordinaria (I), immobili a destinazione speciale (II) e immobili a destinazione particolare (III). In tale ultimo tipo, al Gruppo E, nella categoria E/7, furono inseriti i «Fabbricati destinati all'esercizio pubblico dei culti». Nel primo tipo, al Gruppo B, Categoria B/7, vennero ricomprese le «Cappelle ed oratori non destinati all'esercizio pubblico dei culti», le quali erano suscettibili di reddito e quindi censibili nel catasto¹⁵⁷.

Il diverso regime classificatorio degli edifici di culto si basava sulla loro eventuale destinazione a culto pubblico o privato¹⁵⁸.

Le successive circolari ministeriali chiarirono i criteri applicativi della legge. La Circolare n. 134 del 6 luglio 1941 del Ministero delle Finanze precisò che i locali destinati all'esercizio pubblico dei culti, ancorché di proprietà di soggetti privati, godessero dell'esenzione di cui all'art. 6 solo nel caso in cui fossero stati concessi a titolo gratuito a favore della comunità religiosa e risultasse chiara la loro destinazione dalle caratteristiche intrinseche del bene¹⁵⁹.

L'entrata in vigore del Codice Civile e, dunque, della disciplina di cui all'art.

¹⁵⁶ Per un'ampia analisi sulla disciplina catastale in generale si veda PAOLO BERLIRI, CLAUDIO PRIVITERA, *Codice del catasto e dei tributi sugli immobili*, Giuffrè, Milano, 1976; CLELIA BUCCICO, *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Jovene, Napoli, 2008; NICOLA D'AMATI, voce *Catasto (Diritto Tributario)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 2003; SIMONE GHINASSI, voce *Catasto*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 241 ss.; TITO RUMBOLDT, voce *Catasto*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, III, Utet, Torino, 1959, p. 3 ss.; TITO RUMBOLDT, voce *Catasto (diritto attuale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 495 ss.

¹⁵⁷ Sul punto si veda diffusamente ANTONIO FUCCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., pp. 687-698; VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., pp. 88-94, il quale mette in discussione la legalità che «la distinzione fra uso pubblico e privato di culto fosse creata con un mero atto amministrativo di interpretazione» (p. 90).

¹⁵⁸ ANTONIO FUCCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., p. 690.

¹⁵⁹ ANTONIO FUCCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., p. 691, il quale evidenzia in tal caso un chiaro richiamo agli ordinamenti religiosi, soprattutto in relazione alle caratteristiche intrinseche che il bene doveva avere per poter beneficiare del regime privilegiato.

831, secondo comma relativa alla destinazione al culto pubblico cattolico degli edifici, aprì non pochi dubbi in merito alla interpretazione della normativa catastale. Il regime catastale di *favor* si applicava agli edifici destinati a qualsiasi culto (purché compatibile con l'art. 19 Cost.) e non solo a quelli destinati al culto pubblico cattolico. D'altra parte, la normativa catastale, ai fini dell'applicazione della disciplina più favorevole di cui sopra, richiedeva altri requisiti (come ad esempio le «caratteristiche intrinseche del bene») che non erano invece richiamate dalla norma civilistica.

Il d.P.R. del 1 dicembre 1949, n. 1142 (Regolamentazione per la formazione del Nuovo Catasto edilizio urbano), all'art. 8, ha stabilito che non si classificano le unità immobiliari che, per la singolarità delle loro caratteristiche, non siano raggruppabili in classi, quali i fabbricati destinati all'esercizio pubblico del culto. Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto sono riportati in mappa catastale e l'ufficio accerta anche la rendita catastale, non ma non determina le tariffe (art. 30). Nei certificati catastali che riguardano gli edifici destinati al culto viene riportata, infatti, la sola indicazione dell'immobile, la categoria e la zona, senza alcuna previsione della classe, della consistenza e del reddito¹⁶⁰. Con riferimento alla rendita catastale, la sua dichiarazione è facoltativa.

Nella nuova normativa, la concreta destinazione dell'edificio al culto pubblico è l'unico criterio attraverso il quale individuare quali siano i beni immobili assoggettati al regime privilegiato¹⁶¹.

L'Agenzia del Territorio, con nota 23 novembre 2004, n. 89598 ha altresì preavuto che «Risultano censibili nella categoria E/7, qualora dichiarati in catasto, gli edifici o porzioni di edifici destinati a qualsiasi culto pubblico (cioè le chiese, i santuari, le cappelle e gli oratori, nonché i templi di ogni altra confessione religiosa) comprese le sacrestie e gli altri locali incorporati alle chiese ed ai templi, quando servono alla custodia di ciò che, direttamente o

¹⁶⁰ ANTONIO FUCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., pp. 692.

¹⁶¹ ANTONIO FUCILLO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, cit., pp. 692.

indirettamente, serve all'esercizio dei culti o al trattenimento dei Ministri del culto per i loro esercizi spirituali.

Sono sottoposti invece in ogni caso ad accertamento, nella categoria propria coerente con la destinazione d'uso appropriata e le caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ciascuna unità immobiliare:

- le porzioni presenti nei fabbricati destinati ad opere umanitarie anche se risultano connesse a parti di fabbricato ove si esercitano culti pubblici;
- gli eventuali ricreatori annessi agli immobili destinati a qualsiasi culto;
- le case annesse agli immobili destinati al culto, anche se vi si possa accedere dal luogo del culto professato e vi si custodiscano arredi sacri;
- le dipendenze, in genere, che non siano destinate all'esercizio dei culti e che formino parte integrante degli immobili stessi. Sono anche sottoposti ad accertamento gli oratori e le cappelle private.» L'Agenzia del Territorio – Direzione centrale Catasto e cartografia ha diramato la circolare 30 novembre 2012, n. 6, con la quale sono stati definiti i profili tecnico-estimativi inerenti la determinazione della rendita catastale delle unità immobiliari a destinazione speciale e particolare. In quest'ultima tipologia sono classificati anche i fabbricati destinati all'esercizio pubblico del culto, in quanto inseriti nella categoria catastale E/7. Tali immobili devono rispondere (sotto il profilo catastale) ai caratteri di classificazione tipici degli "immobili a destinazione speciale". Essi sono altresì privi di rendita catastale.

L'art. 29, comma 1-*bis*, della L.n. 52 del 27 febbraio 1985 ha previsto, a pena nullità, l'obbligo di dichiarazione della conformità dei dati catastali e delle planimetrie allo stato di fatto dei beni immobili per gli atti pubblici e le scritture private autenticate tra vivi aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento di comunione di diritti reali su fabbricati già esistenti per le unità immobiliari urbane¹⁶². Ai sensi del R.D. del 13 aprile 1939, n. 652, all'art. 6, non sono soggetti a tale dichiarazione «i fabbricati destinati all'esercizio dei culti» e «i fabbricati di proprietà della Santa Sede di cui agli artt. 13, 14, 15 e 16 del trattato lateranense del 2 febbraio 1929».

¹⁶² Si veda diffusamente sul punto GAETANO PETRELLI, *Conformità catastale e pubblicità immobiliare*, Giuffrè, Milano, 2010.

8.4 – *Il regime energetico.*

Le religioni promuovono la realizzazione di opere materiali e dunque anche degli edifici di culto che siano ecosostenibili, favorendo, così, una vera e propria «conversione ecologica»¹⁶³.

Nell'ultimo periodo, infatti, sono stati organizzati, da parte delle stesse confessioni religiose, importanti seminari di studio finalizzati all'individuazione di linee guida operative per l'edilizia di culto che riducano al minimo l'impatto ambientale e tutelino gli equilibri climatici. La Conferenza Episcopale Italiana¹⁶⁴, nel convegno tenutosi nel 2008 "Costruire bene per vivere meglio - Edifici di culto nell'orizzonte della sostenibilità" ha cercato di individuare criteri di difesa dell'ambiente e di rispetto ecologico sistematicamente applicabili da tutte le parrocchie e diocesi nella costruzione e ristrutturazione degli edifici di culto¹⁶⁵. Essi dovranno essere costruiti rigorosamente con materiali, strutture e spazi eco-compatibili, la bioedilizia deve essere intesa nella sua complessità, non solo energia solare, perché al fine del risparmio energetico occorre anche che gli edifici siano ben orientati e coibentati¹⁶⁶. Lo sviluppo di un'edilizia di culto sostenibile è possibile anche

¹⁶³ Sulla edilizia di culto ecosostenibile si veda altresì ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., pp. 182-183; ANTONIO FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 29-39. pp. 264-266.

¹⁶⁴ La Conferenza Episcopale Italiana, di recente, attraverso Servizio Nazionale per l'edilizia di culto, ha promosso l'interpretazione dell'Enciclica "Laudato si" con il Manifesto sulla cura della casa comune - "Progettare città per le persone". La Conferenza Episcopale Italiana ha esortato la cittadinanza a perseguire obiettivi di sviluppo sostenibili basati sull'inclusione sociale, sull'economia d'impatto e sull'ecologia urbana. Ulteriori approfondimenti sono disponibili al sito web: www.chiesacattolica.it.

¹⁶⁵ Il convegno s'inserisce nel solco già tracciato, prima da Giovanni Paolo II, e, successivamente, da Benedetto XVI nell'enciclica "Caritas in veritate" in cui è stata ampiamente affrontata la questione della salvaguardia dell'ambiente. Lo stesso Benedetto XVI, infatti, ha voluto dare un segno di svolta della religione cattolica installando 2400 pannelli sul tetto della sala delle udienze generali Pio VI, donati dall'impresa tedesca Solar Word. Tale scelta ha ridotto le emissioni di CO₂ di 250 tonnellate annue ed evita il consumo di 80 tonnellate di petrolio.

¹⁶⁶ Alcuni esempi di edilizia di culto cattolica biosostenibile sono già presenti, come il Monastero di Siloe, in Toscana, il quale riprende la pianta delle abbazie cistercensi del XIV secolo, che già corrispondevano ai criteri della bioedilizia, grazie all'esposizione solare e alla tipologia di costruzione; il Monastero, infatti, non necessita praticamente di riscaldamento. Il

attraverso interventi di restauro ed adeguamento energetico dei luoghi di culto già esistenti¹⁶⁷.

La Conferenza Episcopale Italiana – Servizio Nazionale per l’Edilizia di Culto, promuovendo ed attuando l’Enciclica *Laudato sì* di Papa Francesco, ha elaborato il Manifesto sulla cura della casa comune “Progettare città per le persone”, il quale si fonda sui pilastri dell’economia d’impatto e dell’ecologia urbana. Con tale Manifesto, la Conferenza Episcopale Italiana s’impegna a progettare, costruire e gestire luoghi (di culto e non) belli, sostenibili ed inclusiva ed invita alla persecuzione di tali obiettivi anche i cittadini, le imprese e i professionisti, le associazioni di categoria e gli enti di formazione nonché la pubblica amministrazione.

Anche le altre tradizioni religiose sono impegnate in un costante processo di rinnovazione ecologica dei propri edifici di culto. Il titolo di miglior “eco-chiesa” è attribuito al tempio valdese di Via Sforza a Milano. L’istituto valdese prima ha sostituito sia tutte le vetrate per sfruttare meglio la luce naturale sia i punti luce con quelli a tecnologia led per ridurre i consumi elettrici; poi sono stati eliminati, a favore di quelli in ceramica, gli oggetti in plastica usati correntemente per i pranzi in chiesa.

Anche il mondo islamico partecipa alla sfida dell’edilizia di culto ecosostenibile. Durante il simposio organizzato dall’*Islamic Relief Worldwide*

Monastero di Siloe, la Rivista della Fondazione Culturale San Fedele, i Centri di Etica Ambientale di Bergamo e di Parma, la Fondazione Lanza di Padova e il Centro Studi sulle culture della pace e della sostenibilità dell’Università di Modena, hanno promosso una «Carta d’Intenti» per l’etica ambientale attraverso la quale promuovono una visione etica del rapporto uomo-natura (ambiente) e l’integrazione delle dimensioni: umana ed ambientale, economica e sociale. La «Carta d’Intenti» ed ulteriori approfondimenti sono disponibili al sito web: www.monasterodisiloe.it.

¹⁶⁷ Un esempio di buona gestione dell’energia e delle risorse e di salvaguardia dell’ambiente è rappresentato da sette parrocchie di Mantova le quali, consorziandosi, hanno creato uno dei primi impianti fotovoltaici. L’impianto realizzato non solo consente di essere autosufficienti per il riscaldamento e l’illuminazione delle Chiese e delle strutture della parrocchia, ma è possibile vendere a G.S.E. Spa (Gestore Servizi Elettrici) l’energia prodotta ed utilizzare il ricavato per il pagamento dell’impianto fotovoltaico e per ulteriori interventi di ristrutturazione.

Per una qualificazione giuridica dell’attività svolta dagli enti religiosi consorziati, si veda: ANGELA PATRIZIA TAVANI, “Frate sole” e il fotovoltaico. *Il ruolo della parrocchia e la tutela dell’ambiente tra normativa statale e Magistero della Chiesa Cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), novembre 2011.

insieme all'*Islamic Forum for Ecology and Environmental Sciences* e a *GreenFaith*, tenutosi ad Istanbul il 17 e 18 agosto 2015, ha sottolineato la necessità di un'azione globale organizzata nelle moschee e nelle *madrasse* per contribuire a contrastare le varie forme di inquinamento e a sostenere l'utilizzo di energie rinnovabili.

Pur essendovi una forte sensibilità delle religioni per le vicende ambientali e climatiche e, dunque, per la bioedilizia, i luoghi di culto di nuova costruzione e le opere di ristrutturazione su di essi intraprese devono pur sempre mirare alla conservazione dello stile architettonico proprio di ciascuna confessione religiosa e alla tutela del paesaggio¹⁶⁸.

Non v'è dubbio che l'adozione di determinate prassi nella bioedilizia da parte delle religioni contribuisce al benessere dell'ambiente, poiché riduce notevolmente le emissioni di sostanze inquinanti e di materiali di scarto, e, dunque, il miglioramento climatico¹⁶⁹. Inoltre, le religioni, in tale modo, impongono indirettamente precetti ai propri fedeli ed orientano i loro comportamenti verso l'adozione di pratiche e tecniche ecosostenibili, amplificando, così, in modo esponenziale il proprio impegno a favore dell'ambiente. Il valore educativo di tali progetti, infatti, induce i fedeli a seguire prassi ecologiche anche all'interno delle proprie abitazioni.

La diffusione di una cultura ecologica dell'edilizia, attraverso l'esempio delle confessioni religiose, è supportata da importanti incentivi economici

¹⁶⁸ La questione è particolarmente avvertita anche rispetto all'equilibrio dei valori costituzionali, come peraltro rilevato in LUIGI FERRARO, *Costituzione, tutela del paesaggio e fonti di energia rinnovabili*, in AA.VV., *Il governo dell'energia dopo Fukushima. Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali*, a cura di L. CHIEFFI, F. PINTO, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2013, p. 209 ss.

¹⁶⁹ Per un approfondimento sul concetto di «ecofede» si veda ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., pp. 264-266; FRANCESCO SORVILLO, *Eco-fede. Uomo, natura, culture religiose*, in AA.VV., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, cit., pp. 79-118; MARIA ROSARIA PICCINNI, *La tutela dell'ambiente nel diritto delle religioni*, Aracne Editrice, Roma, 2013; GOFFREDO FILIBECK, *Il diritto dell'uomo ad un ambiente sano e sicuro nell'insegnamento sociale della Chiesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 3, 2002, p. 440 ss. e dal ultimo LAURA DE GREGORIO, *Ambiente, creato, sviluppo umano integrale: dimensione religiosa collettiva e prospettiva ecologica*, in AA.VV., *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, a cura di P. CONSORTI, Pisa University Press, Pisa, 2019, pp. 296-309, la quale affronta diffusamente anche la tutela dell'ambiente nel dettato costituzionale (pp. 302-307).

statali. Il D.Lgs. del 4 luglio 2014, n. 102, in attuazione della Direttiva 2012/27/UE, modificando il D.M. del 28 dicembre 2012, ha consentito l'accesso al Conto termico anche alle ONLUS (oggi ETS), alle parrocchie e agli enti ecclesiastici in genere¹⁷⁰. L'accesso ai fondi stanziati nel Conto termico è possibile sia per edifici di nuova costruzione che per opere di ristrutturazione, a condizione che l'intervento sia finalizzato all'incremento dell'efficienza energetica o alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il regime di *favor* del Legislatore per gli edifici di culto, si rinviene, inoltre, nel D.Lgs. del 19 agosto 2005, n. 192. L'art. 3, comma 3, lett. f) del D.Lgs. n. 192/2005, così come modificato dal D.L. n. 63/2013, esclude gli edifici adibiti a luoghi di culto dall'applicazione della disciplina nazionale della certificazione energetica¹⁷¹. La *ratio* di tale esclusione è di evitare d'imporre agli edifici di culto forme di adeguamento dei propri impianti che riducano il consumo energetico, le quali, essendo in molti casi particolarmente onerose ed invasive, potrebbero limitare o ostacolare l'esercizio della libertà religiosa¹⁷².

9. – *La legittimazione attiva in giudizio per la tutela degli edifici di culto.*

Le norme pattizie stabiliscono che la rappresentanza in giudizio dell'edificio di culto cattolico spetta all'ordinario diocesano, al rettore o comunque al

¹⁷⁰ In seguito a tale modifica legislativa, possono accedere al Conto termico, per gli interventi di cui all'art. 4, comma 2 del D.M. del 28 dicembre 2012, tutti i soggetti privati, indipendentemente dal fatto di essere titolari di reddito d'impresa o agrario.

¹⁷¹ Lo scopo della "normativa sull'efficienza energetica" è di migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, favorire lo sviluppo e l'integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici e di effettuare le ispezioni periodiche degli impianti al fine di ridurre il consumo energetico. Ruolo di primaria importanza è stato riconosciuto l'attestato di prestazione energetica, sia come strumento di controllo *ex post* del rispetto delle prescrizioni volte a migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, sia come strumento d'informazione del proprietario o dell'acquirente dell'immobile. Cfr. GIOVANNI RIZZI, *La disciplina nazionale della certificazione energetica. Guida Operativa 2014*, in *Studi Civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato*, 657, 2013.

¹⁷² Tale dinamica coinvolge anche gli edifici di culto rientranti nel patrimonio storico-artistico i quali risultano sottoposti a rigidi vincoli di conservazione (come sarà *infra* approfondito), limitando notevolmente l'impiego di talune fonti rinnovabili.

ministro di culto che «legittimamente sia ad esso preposto»¹⁷³ (art. 15 della legge 27 maggio 1929, n. 848, non modificato dal successivo Accordo di Villa Madama). La fattispecie, tuttavia, interessa in particolare le ipotesi in cui la chiesa ha assunto (o ha sempre avuto) la personalità giuridica, ai sensi dell'art. 11 della L.n. 222/1985, ovvero l'edificio di culto appartenga ad un ente ecclesiastico. In tal caso la legittimazione attiva per spetta al rappresentante individuato a norma del diritto canonico.

È possibile, tuttavia, che sussistano delle ipotesi di co-legittimazione, in particolare nel caso in cui vi sia la dissociazione soggettività tra il titolare del diritto di proprietà dell'edificio e il titolare del godimento del bene in rapporto al solo esercizio del culto. In altre parole, quando l'edificio destinato al culto pubblico cattolico è di proprietà di un soggetto privato. In tale caso, è stata ritenuta necessaria una differenziazione della legittimazione ad agire in base alle situazioni giuridiche oggetto di tutela¹⁷⁴. Al privato proprietario è stata attribuita la legittimazione per gli interessi connessi alla conservazione e alla utilizzazione patrimoniale dell'immobile. Al rappresentante dell'ente, invece, quella per la tutela, sia in sede possessoria¹⁷⁵ che petitoria, del vincolo di destinazione al culto pubblico. L'attribuzione della legittimazione attiva all'autorità ecclesiastica per la tutela del vincolo di destinazione è stata tuttavia oggetto di ampie considerazioni da parte della dottrina, tenuto conto dei diversi

¹⁷³ Tale espressione è stata interpretata come un rinvio al diritto canonico da parte della giurisprudenza, in particolare le sentenze Cass., 7 ottobre 1955, n. 2888, in *Giustizia civile Repertorio*, 1955, n. 31; Cass., 12 novembre 1957, n. 4362, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1958, 2, p. 226; Cass., 4 giugno 1976, n. 2027, in *Giustizia italiana*, 1978, 1, p. 657, con nota di PIER GIOVANNI CARON, *In tema di legittimazione ad agire degli enti ecclesiastici*).

¹⁷⁴ In tal senso Cass., S.U., 5 dicembre 1973, n. 3316, in *Giustizia civile*, 1974, 1, p. 602; Cass., 21 dicembre 1984, n. 6652, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1985, 2, p. 571.

¹⁷⁵ Con particolare riferimento alla tutela possessoria, la dottrina ha precisato che essa spetta all'autorità ecclesiastica in virtù di quel «potere di insistenza fisica» che essa ha sul bene in oggetto. Ciò consente all'autorità ecclesiastica di proteggere l'edificio destinato al culto pubblico anche contro il legittimo proprietario dello stesso. Il privato proprietario non può esperire azione possessoria nei confronti dell'autorità ecclesiastica, essendo essa possibile solo nei confronti di terzi. In tal senso LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, cit., p. 305. Diffusamente sul punto si veda anche PAOLA MARZARO, *Edificio di culto di proprietà privata: condizione giuridica e ipotesi di valorizzazione*, cit., pp. 49-52.

orientamenti che, come si è avuto modo di approfondire in precedenza, interessano la natura giuridica del vincolo.

Accogliendo, infatti, l'orientamento che ritiene il vincolo di destinazione al culto pubblico assimilabile ad una servitù di uso pubblico, mutano le prospettive di tutela giurisdizionale. La dottrina e la giurisprudenza hanno, infatti, riconosciuto la tutelabilità giurisdizionale dei diritti di uso pubblico su beni privati¹⁷⁶. In tal caso, la legittimazione spetterebbe, se titolari della servitù fossero gli abitanti di un determinato comune, al Comune stesso, in persona del legale rappresentante (*uti cives*), oppure a ciascun cittadino (*uti singoli*)¹⁷⁷.

Nell'ipotesi del vincolo di destinazione al culto pubblico su un bene privato, la tutela del diritto potrebbe essere azionata sia direttamente dal singolo membro della comunità dei fedeli¹⁷⁸, sia, *uti cives*, dall'autorità ecclesiastica. La proposizione dell'azione da parte dell'autorità ecclesiastica non «comporta una deroga al principio della corrispondenza fra titolarità del diritto e dell'azione»¹⁷⁹, in quanto essa agisce nell'interesse delle istanze dei fedeli¹⁸⁰.

Ulteriore elemento di supporto a favore di tale orientamento è il principio generale elaborato di recente dalla Corte di Cassazione, nella sentenza del 28 novembre 2012, secondo cui la legittimazione ad agire per la tutela della libertà religiosa di una determinata comunità al soggetto che, in base all'ordinamento confessionale di appartenenza, abbia la rappresentanza della comunità¹⁸¹.

¹⁷⁶ L'ordinamento consente, all'art. 1079 c.c., una speciale azione di difesa delle servitù private che può essere estesa anche alle servitù pubbliche, in tal senso si vedano le riflessioni di LORENZO SPINELLI, *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, cit., pp. 159-160.

¹⁷⁷ In merito si veda FRANCESCO INVREA, voce *Servitù pubbliche*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, Utet, Torino, 1940, p. 120 e Cass., Sez. II, 14 luglio 1949, n. 1796, in *Foro Italiano*, n. 23.

¹⁷⁸ Cass., 9 maggio 1987, n. 4284, n. 4284, in *Giustizia civile*, Mass. 1987; Pretore di Padova, 25 maggio 1987, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1990, 2, p. 93 ss.

¹⁷⁹ PAOLA MARZARO, *Edificio di culto di proprietà privata: condizione giuridica e ipotesi di valorizzazione*, cit., p. 51.

¹⁸⁰ Deve inoltre ritenersi esclusa, nel caso del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico, la legittimazione ad agire del Comune, o di altro ente pubblico territorialmente rappresentante, in tal senso LORENZO SPINELLI, *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, cit., p. 160.

¹⁸¹ In tal senso la sentenza della Cass., 28 novembre 2012, n. 21129, la quale ha chiaramente affermato che «Poiché, il diritto, costituzionalmente garantito, di libertà religiosa si esprime anche nel diritto all'uso e alla frequenza degli edifici di culto, tanto collettivamente sul piano comunitario quanto individualmente, deve essere riconosciuta la legittimazione ad agire per la

La tutela giurisdizionale del vincolo di destinazione al culto pubblico e l'attribuzione della legittimazione ad agire a favore anche dei singoli, in quanto titolari del diritto, acquista rilievo anche quando vi sia un contrasto tra la comunità dei fedeli e l'autorità ecclesiastica. Un caso si è verificato relativamente al beneficio parrocchiale di S. Rocco in Gioiosa. La lunga vicenda giudiziaria avente ad oggetto un contrasto tra il Vescovo, da un lato, e la comunità di fedeli di Gioiosa Jonica, dall'altro, culminò con una sentenza di rilievo in tema di legittimazione ad agire¹⁸². La Pretura di Gioiosa Jonica, nella sentenza del 17 agosto 1978¹⁸³, affermò che «I fedeli di una collettività religiosa costituitasi attorno a una chiesa parrocchiale e caratterizzata da una propria interpretazione della fede cristiana e da una propria liturgia (nella specie, la “comunità di San Rocco” a Gioiosa Jonica), i quali da oltre un anno siano in possesso dell'edificio sacro, sul cui frontone hanno affisso la scritta “la chiesa è del popolo” e del quale detengono le chiavi, sono legittimati ad esperire azione di manutenzione contro la turbativa concretata dalla notificazione di un avviso di rilascio dell'edificio sacro, eseguita su istanza del vescovo diocesano al parroco da lui revocato» ed inoltre che « Il diritto di una collettività ad assistere all'esercizio del culto in una Chiesa, integrando una servitù di uso pubblico nei confronti dell'edificio sacro, può essere fatto valere da uno o più membri della

tutela della libertà religiosa di una determinata comunità in capo al soggetto che, secondo l'ordinamento confessionale, abbia la rappresentanza di quella comunità.

Inoltre, in caso di conflitto tra il diritto del proprietario del fondo servente di chiudere tale fondo (ai sensi dell'art. 841 c.c.) ed il diritto di passaggio del titolare della relativa servitù (ex art. 1064 c.c.), ove finalizzato ad accedere ad un edificio di culto, è necessario un particolare giudizio di bilanciamento poiché si versa in un'ipotesi “al di fuori di un conflitto tipicamente prediale”. A tal fine la pronuncia di legittimità ha espressamente richiamato il principio supremo di laicità dello Stato enunciato dalla Corte Costituzionale, nella sua accezione di “garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione” e delle “condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”. Nel caso di specie è stato accolto il ricorso di un Parroco, proposto in tale veste e in qualità di rappresentante di una comunità dei fedeli, col quale era stata lamentata l'apposizione di una recinzione metallica e di un cancello scorrevole che rendevano meno comodo l'accesso dei fedeli alla Chiesa parrocchiale».

¹⁸² Per una approfondita disamina degli altri elementi di rilievo delle sentenze, anche in relazione alla natura del vincolo, si veda da LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., p. 116 ss.

¹⁸³ Pretore di Gioiosa Jonica, sentenza del 24 agosto 1979, in *Foro Italiano*, 1979, 1, p. 2758 e in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1979, 2, p. 449.

collettività stessa e, di conseguenza, va dichiarata la legittimazione “ad causam” e “ad processum” dei singoli fedeli della comunità - non intesa quale associazione non riconosciuta ma quale gruppo di persone, tenuto insieme da una propria interpretazione della fede cristiana e da una propria liturgia, del tutto privo di organizzazione giuridica - in un’azione di manutenzione contro la turbativa posta in essere dalla notifica di preavviso di rilascio del tempio, intimato dall’Ordinario diocesano, in esecuzione di una sentenza non pronunciata in contraddittorio degli stessi membri della collettività». Nella specie, risultava che i membri della “comunità” da oltre un anno erano nel pacifico ed ininterrotto possesso di buona fede dell’edificio di culto, del quale detenevano anche le chiavi.

CAPITOLO II

IL REGIME GIURIDICO DI PARTICOLARI EDIFICI DI CULTO

SOMMARIO: 1. - L'edificio di culto d'interesse storico artistico: tra il Codice dei Beni Culturali e il *Codex Iuris Canonici*; 1.2 - Turismo e luoghi di culto. Il caso dell'accesso a pagamento nelle chiese; 2. - Il regime giuridico delle pertinenze degli edifici di culto; 3. - La condizione giuridica del santuario; 4. - Il regime giuridico delle chiese «dismesse» e la loro riconversione come luoghi di culto di altre religioni; 5. - Il fenomeno del *church-sharing*.

1. - *L'edificio di culto d'interesse storico artistico: tra il Codice dei Beni Culturali e il Codex Iuris Canonici.*

Gli edifici di culto possono essere qualificati dall'ordinamento giuridico come beni culturali, ovvero immobili che hanno un particolare rilievo storico artistico per lo Stato italiano¹. La maggior parte dei beni culturali di interesse

¹ I contributi in materia di beni culturali d'interesse religioso sono numerosi. Senza alcuna pretesa di completezza si riportano in questa sede: ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità d'interesse ecclesiasticistico. Una prima lettura*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2000, 2, p. 445 ss.; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *I beni culturali di interesse religioso (art. 19 D.L.vo 490/1999)*, in AA.VV., *La Nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di M. CAMMELLI, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 81 ss.; ROMEO ASTORRI, *I beni culturali d'interesse religioso nell'ordinamento italiano. Spunti problematici*, in AA.VV., *Studi in onore di Anna Ravà*, a cura di C. CARDIA, Giappichelli, Torino, 2003; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiasticistico*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004, 2, p. 399 ss.; ALBERTO ROCCELLA, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004, 1, p. 199 ss.; GIORGIO PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, 1, p. 191 ss.; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza Episcopale Italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, 2, p. 387 ss.; AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'intesa del 26 gennaio 2005*, a cura di M. MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Profili giuridici dei beni culturali d'interesse religioso*, Libellula Edizioni, Tricase, 2008; ALESSANDRO ALBISETTI, *Principi supremi dell'ordinamento e art. 9 della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), maggio 2009; ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso*

religioso sono, infatti, edifici destinati al culto pubblico cattolico (e sui quali grava dunque il vincolo di cui all'art. 831, comma secondo, c.c.), per i quali la necessità di garantire l'accesso e la fruibilità è ancora più sentita da parte dell'ordinamento giuridico².

In tale ipotesi si traducono interessi diversi, o non di rado opposti, di cui sono portatori due attori. Da un lato, l'edificio è destinato alle attività culturali e dunque direttamente connesso al fattore religioso, il quale rinviene la propria tutela negli artt. 19, 7, 8, 20 della Carta costituzionale. D'altra parte, esso è anche parte del patrimonio storico artistico della nazione e, in quanto tale, deve essere protetto, conservato e valorizzato da parte dell'ordinamento giuridico (art. 9 Cost.)³.

La complessa sovrapposizione d'interessi per gli edifici di culto d'interesse storico artistico ha dato luogo a forme di collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose, sia livello centrale che periferico.

tra Intesa nazionale e accordi regionali ("vecchi" e "nuovi"), in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 33 del 2012; NICOLA COLAIANNI, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 21 del 2012; ERMINIA CAMASSA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013; MARCO PARISI, *Diritto pattizio e beni culturali d'interesse religioso. Sulla cooperazione tra Stato e Chiese nella tutela giuridica del patrimonio storico-artistico ecclesiastico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

² In tal senso ANTONIO FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in AA.VV., *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, a cura di G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO, U. PERFETTI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 96; ANTONIO FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), marzo 2009, p. 8; ANTONIO FUCCILLO, *La circolazione dei beni culturali di interesse religioso*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1993, 1, p. 603 ss.; ANDREA BETTETINI, *Gli enti e beni ecclesiastici. Art. 831*, cit., p. 151.

³ Sull'art. 9 della Carta costituzionale si veda diffusamente FABIO MERUSI, voce *Art. 9*, *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli, 1975;

FRANCESCO SANTORO PASSARELLI, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969; FABIO MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di C. Mortati*, III, Giuffrè, Milano, 1977, p. 806; FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2002.

L'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama del 1984 sancisce il principio di collaborazione tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, ciascuna nel rispettivo ordine, per la tutela del patrimonio storico ed artistico⁴. Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche⁵. Il principio di collaborazione assume così un ruolo centrale nel complesso contemperamento degli interessi in gioco, da un lato la salvaguardia di quei beni che assolvono ad una funzione educativa in quanto aventi un particolare rilievo storico ed artistico e, dall'altro, l'interesse delle confessioni di tutelare la caratterizzazione spirituale degli stessi beni.

Le successive applicazioni del principio di collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica, mediante le intese tra Ministero dei Beni Culturali e Ambientali e la Conferenza Episcopale Italiana⁶, hanno definito una regolamentazione giuridica

⁴ Per un approfondimento sull'art. 12 dell'Accordo si veda ERMINIA CAMASSA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, cit., pp. 118-123; MARCO PARISI, *Diritto pattizio e beni culturali d'interesse religioso*, cit., pp. 25-32.

⁵ Il contenuto dell'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama è stato assunto, seppur con lievi differenze, come modello anche nelle Intese con le confessioni diverse dalla cattolica, prevedendo così una "tutela contrattata" per i beni culturali d'interesse religioso. Ciò che accomuna tutte le intese è l'impegno a collaborare per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali "afferenti" al patrimonio delle confessioni religiose, non rilevando così né il vincolo dominicale, né quello dell'appartenenza, in tal senso ERMINIA CAMASSA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, cit., pp. 156-157 (sul concetto di appartenenza si veda altresì ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Bienes culturales ecclesiasticos en Italia*, in AA.VV., *Protección del Patrimonio cultural de interés religioso*, a cura di A.M. VEGA GUTIÉRREZ, M. MARTÍN GARCÍA, M. RODRÍGUEZ BLANCO, J.M. VAZQUEZ GARCÍA-PENUELA, Comares, Granada, 2013; per un approfondimento in merito alle intese e alle norme di attuazione della tutela dei beni culturali d'interesse religioso si veda MARCO PARISI, *Diritto pattizio e beni culturali d'interesse religioso*, cit., pp. 32-36).

⁶ Intesa tra il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana del 13 settembre 1996 (eseguita con il D.P.R. del 26 settembre 1996, n. 571), si veda sul punto GIORGIO FELICIANI, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici: bilanci e prospettive*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2006, 1-2, p. 5 ss.; MARCO PARISI, *Diritto pattizio e beni culturali d'interesse religioso*, cit., pp. 39-44. Ad essa è seguita l'intesa tra il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali e la Conferenza Episcopale Italiana del 26 gennaio 2005 (resa esecutiva con il D.P.R. del 4 febbraio 2005, n. 78). Tale ultima intesa ha cercato di colmare le lacune della precedente, traendo ispirazione dall'intesa del 18 aprile 2000 (resa esecutiva con il D.P.R. del 16 maggio 2000, n. 189) relativa agli archivi e alle biblioteche, la quale propone un modello di collaborazione diverso rispetto all'intesa del 1996, delineando un modello più strutturato di

dei beni culturali d'interesse religioso cattolici con una particolare attenzione alle esigenze culturali cui sono destinati i beni.

L'impegno della Chiesa cattolica per la valorizzazione e promozione del patrimonio culturale di proprietà dei propri enti emerge anche nell'ordinamento interno. Lo stesso *Codex Iuris Canonici* del 1983 assume una concezione "protezionistica" del bene culturale, abbandonando così quella esclusivamente "patrimonialistica" del previgente codice del 1917.

Il 9 dicembre del 1992, la Conferenza Episcopale Italiana ha pubblicato il documento "I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti" con il quale aggiorna «gli orientamenti e i criteri in ordine alla tutela, alla conservazione, alla valorizzazione e al godimento dei beni culturali ecclesiastici»⁷. Il documento integra le "Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia", pubblicate il 14 giugno 1974. La Conferenza Episcopale Italiana, nella 71° Assemblea dal 21 al 24 maggio 2018, ha approvato il nuovo testo delle Disposizioni relative alla concessione di contributi finanziari per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto. I finanziamenti sono volti alla conoscenza, tutela, manutenzione, fruizione, promozione e valorizzazione dei beni artistici e culturali ecclesiastici, nonché alla creazione di nuovi progetti d'interesse nazionale, anche relativi alla costruzione di nuovi edifici di culto.

L'esigenza di protezione dei beni culturali emerge anche dall'*Istruzione in Materia Amministrativa* del 2005, la quale, al n. 66, qualifica gli atti di cui sono

collaborazione (si veda sul punto GERALDINA BONI, *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiastici*, Giappichelli, Torino, 2005; ALBERTO ROCCELLA, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e delle istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statale*, in AA.VV., *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, a cura A.G. CHIZZONITI, Il Mulino, Bologna, 2003; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Le biblioteche ecclesiastiche nella normativa regionale italiana*, in AA.VV., *La biblioteca centrale diocesana*, a cura di R. RUGGERI, Lampi di stampa, Milano, 2004).

⁷ La Conferenza Episcopale Italiana, con il decreto n. 735 del 2016, ha istituito l'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto (già istituito nel 1995 dal Consiglio Episcopale Permanente, ed oggi, unificato a quello per l'edilizia di culto), la cui finalità principale è quella di consulenza e orientamento nelle materie di competenza anche nel contesto più ampio delle esigenze di programmazione: beni culturali (conoscenza del patrimonio storico artistico, tutela, valorizzazione, promozione, restauro) e edilizia di culto (qualità della progettazione e gestione del processo edilizio).

oggetto tali beni come di straordinaria amministrazione, modificandone così il regime circolatorio.

La promozione del patrimonio culturale d'interesse religioso è uno degli obiettivi dell'attività della Chiesa cattolica. Papa Francesco, nel suo messaggio ai partecipanti al convegno "Dio non abita più qui? Dismissione di luoghi di culto e gestione integrata dei beni culturali ecclesiastici" del 29 novembre 2018 ha evidenziato che «i beni culturali ecclesiastici sono testimoni della fede della comunità che li ha prodotti nei secoli e per questo sono a loro modo strumenti di evangelizzazione che si affiancano agli strumenti ordinari dell'annuncio, della predicazione e della catechesi. Ma questa loro eloquenza originaria può essere conservata anche quando non sono più utilizzati nella vita ordinaria del popolo di Dio, in particolare attraverso una corretta esposizione museale, che non li considera solo documenti della storia dell'arte, ma ridona loro quasi una nuova vita, così che possano continuare a svolgere una missione ecclesiale». Analogamente Giovanni Paolo II (Messaggio alla seconda assemblea plenaria, del 27 settembre 1997, n. 2) ai membri della Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa, precisa che «i beni culturali sono destinati alla promozione dell'uomo e, nel contesto ecclesiale, assumono un significato specifico in quanto sono ordinati all'evangelizzazione, al culto e alla carità».

Nella dottrina sociale della Chiesa cattolica l'idea di promozione del patrimonio culturale ecclesiastico è intrinsecamente legata alla sua valorizzazione anche ai fini di una utilizzazione pastorale e dell'evangelizzazione⁸.

⁸ La Pontificia Commissione, nella circolare *Necessità e urgenza dell'inventariazione e catalogazione dei beni culturali della Chiesa* (8 dicembre 1999) ha ampiamente descritto e raccomandato ai vescovi l'inventariazione e la catalogazione dei beni culturali, indicando come obiettivi la loro tutela giuridica e la conoscenza del patrimonio mobile ed immobile. La medesima Commissione ha affrontato diffusamente la questione dei musei ecclesiastici, evidenziandone le potenzialità pastorali (Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa, Lettera circolare *La funzione pastorale dei musei ecclesiastici*, 29 giugno 2001). Un discorso analogo è stato fatto anche per gli *archivi* e le *biblioteche*, il cosiddetto patrimonio storico e librario, al quale la Pontificia Commissione ha dedicato due lettere circolari: *Le biblioteche ecclesiastiche nella missione della Chiesa*, 19 marzo 1994 e *La funzione pastorale degli archivi ecclesiastici*, 2 febbraio 1997.

L'ordinamento giuridico italiano ha riformato con il D.Lgs. 27 gennaio 2004, n. 42 la previgente disciplina giuridica in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio storico artistico della nazione. All'art. 9, il citato decreto, affronta la delicata questione dei beni culturali d'interesse religioso, prevedendo che, nel caso in cui appartengano «*ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità.*

Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione». L'art. 9 del Codice Urbani individua il sistema di collaborazione tra Stato e Regioni, da un lato, e le confessioni religiose e le rispettive autorità, dall'altro, come lo strumento maggiormente idoneo a tutelare gli interessi in gioco⁹. Si assiste, così, ad un contemperamento del principio di sovranità statale in materia di tutela del patrimonio artistico della nazione (art. 9, comma 2, Cost.) e del principio di indipendenza delle confessioni religiose (artt. 7, comma 1 e 8, comma 2, Cost.).

Il fine perseguito è l'individuazione di una soluzione adeguata e condivisa anche allo scopo di tutelare adeguatamente gli interessi culturali cui sono preordinati la maggior parte dei beni culturali d'interesse religioso. Tra le esigenze di culto rientra, ad esempio, la possibilità, da parte dell'autorità

⁹ Per un ampio approfondimento sulla collaborazione tra Regioni e autorità ecclesiastiche si veda ERMINIA CAMASSA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, cit., pp. 144-154; ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali ("vecchi" e "nuovi")*, cit., pp. 3-16; ALBERTO ROCCELLA, *Le intese nelle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali di interesse religioso*, in *Le Regioni*, 2006, 6, p. 1105 ss.; ALBERTO ROCCELLA, *Regioni e beni culturali ecclesiastici*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2001, p. 919 ss.; PAOLO CAVANA, *Rapporti giuridici tra Regioni e autorità ecclesiastiche locali nel nostro ordinamento: osservazioni e spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994, p. 275 ss.; SALVATORE BORDONALI, *La disciplina regionale dei beni culturali, librari e archivistici di interesse religioso*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1993, p. 834.

ecclesiastica, di stabilire gli orari di accesso al luogo di culto al fine di evitare che i visitatori possano in qualche modo turbare l'esercizio delle attività culturali¹⁰.

L'ambito di applicazione dell'art. 9 del Codice Urbani e, dunque, della relativa disciplina giuridica concordata tra Stato e Chiesa cattolica, è limitata ai soli beni culturali di interesse religioso che siano di proprietà di enti ed istituzioni cattoliche. Sono «di interesse religioso» quei beni che sono destinati alle attività di cui all'art. 16, lett. a) della L. del 20 maggio 1985, n. 222, ovvero le attività religiose o di culto dirette alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana. Non vi rientrano, dunque, quei beni culturali che, seppur di proprietà di enti ecclesiastici cattolici, siano destinati ad altre attività (ad esempio, le c.d. attività diverse di cui all'art. 16, lett. b) della L.n. 222/1985). Analoghe considerazioni possono aversi in relazione alle attività religiose indicate nelle intese con le altre confessioni religiose.

Maggiori dubbi interpretativi potrebbero sorgere, invece, in relazione agli edifici di culto delle confessioni prive d'intesa qualora siano qualificati dall'ordinamento come beni culturali. La mancata conclusione dell'intesa rende assai ardua la definizione delle attività religiose e, dunque, dell'ambito di applicazione della norma del Codice Urbani. Potrebbe essere il caso della moschea, la quale è una realtà aggregativa multivalente non esclusivamente

¹⁰ In tal senso NICOLA COLAIANNI, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, cit., pp. 11-12, il quale evidenzia altresì che «Risponde alle esigenze di culto anche la posizione di nuovi arredi sacri, come prima di tutto il crocifisso (tradizionale per i cattolici a partire dal basso medioevo) o la croce gloriosa (che allude alla risurrezione). Naturalmente è legittimo criticare le scelte del vescovo in quanto fedeli o come cittadini, sul piano devozionale e su quello artistico. La croce di Nagasawa può piacere o non, come quella di Arnaldo Pomodoro a S. Giovanni Rotondo. Può essere opportuno affiancare o spostare l'antico arredo, senza rimuoverlo del tutto dall'edificio, come, per esempio, s'è fatto nel duomo di Acerra: s'è posta una nuova sedia episcopale senza togliere l'antica. E questa opportunità va fatta valere dalle soprintendenze. Ma rientra comunque nella competenza della Chiesa il giudizio sulla maggiore adeguatezza di un nuovo arredo, da inserire in un edificio artistico, a esprimere le esigenze nuove del culto. E se la Chiesa sceglie di sistemare la cattedra fuori del presbiterio, come pure nello stesso contesto è stato fatto, non si può rimproverare di omissione il soprintendente che non abbia fatto valere l'ultima parola in proposito, dovendo egli limitarsi a rappresentare le esigenze della fruizione senza scantonare in quelle del culto».

destinata non solo alle attività culturali ma anche a quelle formative e talvolta di natura economica.

L'espressione «*appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose*» è idonea a ricomprendere tutte quelle formazioni sociali che presentino il requisito della ecclesiasticità strutturale ovvero quelle che, mancando di tale requisito, perseguono di fatto finalità religiose (ecclesiasticità funzionale)¹¹.

Non sono, invece, ricompresi quei beni culturali che seppur d'interesse religioso, non appartengano agli enti religiosi¹². Il concetto di «appartenenza», deve ritenersi in senso ampio, in modo potervi ricomprendere anche gli altri diritti reali (c.d. minori). Accogliendo tale interpretazione, l'espressione ricomprenderebbe anche quei beni culturali d'interesse religioso sui quali gli enti religiosi esercitano diritti reali diversi da quello di proprietà.

In tale prospettiva, il bene culturale, di proprietà di un privato, sul quale gravi il vincolo di destinazione al culto di cui all'art. 2645-ter c.c. a favore di una comunità di fedeli, indubbiamente rientrerà in quella speciale categoria cui la legislazione concordata e unilaterale riserva particolari forme di tutela in relazione alla finalità culturale. Maggiori dubbi interpretativi sorgono invece in relazione a quei beni culturali sui quali grava il vincolo di destinazione al culto

¹¹ Sul concetto di ecclesiasticità strutturale e funzionale degli enti si veda ANTONIO FUCCILLO, *La teoria dell'ecclesiasticità funzionale supera la "prova" del fisco!*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004, 3, pp. 637-645. L'Autore, in ANTONIO FUCCILLO, *Gli enti ecclesiastici e le Onlus. Considerazioni su forme organizzative e despecializzazione funzionale*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1999, 1, pp. 227-246, altresì evidenzia che nella prassi operativa vi sia l'utilizzazione «atipica» di alcune per il perseguimento di finalità religiose; «Il riferimento è sia all'utilizzazione diretta di tipi strutturali particolari (prima fra tutte la cooperativa sociale), sia alle forme di utilizzazione indiretta, come ad esempio il controllo di società di capitale da parte di enti ecclesiastici».

Concorde sulla onnicomprensività dell'espressione utilizzata dal legislatore pattizio, prima, e ordinario dopo, anche ERMINIA CAMASSA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, cit., pp. 122-123.

Tale interpretazione dell'inciso normativo si pone in linea con l'interpretazione evolutiva dell'art. 20 della Carta costituzionale, secondo la quale scopo del legislatore costituzionale fosse di tutelare e promuovere tutte le formazioni sociali religiose.

¹² Sul punto, ERMINIA CAMASSA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, cit., p. 122 evidenzia che «I beni culturali d'interesse religioso ma di proprietà di privati saranno quindi soggetti interamente alle leggi statali, ad esclusione del limite, in verità molto contenuto, previsto dall'art. 831, secondo comma, per i soli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico».

pubblico cattolico ai sensi dell'art. 831, comma secondo, c.c., ma di proprietà di soggetti privati¹³. D'altra parte, è pur vero che le finalità culturali cui sono preordinati tali beni (indipendentemente dal regime dominicale) devono essere promosse e tutelate da parte dell'ordinamento giuridico per effetto del dispositivo dell'art. 19 Cost. Non può dunque ritenersi ammissibile alcuna forma di limitazione da parte delle autorità statali delle attività culturali, seppur per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 9, secondo comma, Cost., se non vi sia stato un previo accordo con l'autorità ecclesiastica.

Gli edifici di culto di interesse storico-artistico, in virtù della molteplicità di interessi di cui portatori, sono soggetti ad una particolare disciplina giuridica in merito alla loro fruibilità e godimento, agli interventi di manutenzione e restauro e alla loro circolazione.

Il sistema improntato dal legislatore ordinario, nel Codice Urbani, sembrerebbe essere volto essenzialmente alla tutela del superiore interesse della collettività, trascurando talvolta gli interessi interni delle organizzazioni religiose. Le prime perplessità sorgono in relazione al procedimento di verifica dell'interesse culturale, il quale è indubbio che si applichi anche ai beni immobili di proprietà degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti¹⁴. In particolare, il Consiglio di Stato¹⁵ ha stabilito che sui beni immobili di proprietà degli enti ecclesiastici, aventi i requisiti di cui all'art. 12, comma 1, sussiste *ex*

¹³ Tali dubbi discendono dall'annosa questione della natura del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico, per la quale si rinvia al Cap. 1, par. 4.2.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 10, 1° comma del Codice dei Beni Culturali "Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti [...] nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico".

¹⁵ Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2017, n. 2597, il quale ha altresì rilevato che "l'intera configurazione della verifica dell'art. 12 del Codice prevede - in luogo del precedente sistema degli elenchi - una presunzione legale relativa di culturalità e una sottoposizione al regime integrale di bene culturale fino a che il procedimento di verifica non si sia espressamente concluso con un provvedimento amministrativo negativo di quell'interesse, con gli effetti di condizione risolutiva di quel regime; ovvero con un provvedimento positivo che conferma e consolida il regime medesimo, spiegando gli effetti di un'ordinaria dichiarazione di bene culturale". Con riferimento ad un potenziale illegittimità costituzionale della norma, la Corte ha rilevato che "deve ritenersi manifestamente infondata posto che detto vincolo ha carattere palesemente temporaneo, fino alla verifica di interesse culturale di cui all'art. 12, la cui sollecita conclusione può essere stimolata dal privato interessato".

lege «il vincolo culturale in via temporanea fino al compimento della verifica sulla sussistenza, o meno, di uno specifico interesse culturale». Non ci sarebbe pertanto alcuna forma di notifica e di trascrizione del vincolo culturale, almeno fino al momento della dichiarazione espressa di bene culturale¹⁶.

L'art. 56 del Codice Urbani prevede altresì la necessaria autorizzazione preventiva, di cui all'art. 55, per alcuni negozi dispositivi di beni culturali appartenenti a persone giuridiche private senza scopo di lucro ed, anche, agli enti ecclesiastici¹⁷. La norma è costituzionalmente legittima alla luce del disposto di cui all'art. 20 Cost., in quanto, assoggettando al medesimo regime giuridico tutte le persone giuridiche prive di lucro, non configurerebbe la fattispecie vietata di discriminazione *in peius*. Ad una più attenta lettura, tuttavia, la disposizione tradisce la tutela che la Carta costituzionale riserva all'autonomia delle confessioni religiose, attraverso le quali il sentimento religioso dell'individuo trova la propria espressione e realizzazione. La legge ordinaria non può incidere sulla libertà delle confessioni religiose di organizzare liberamente il proprio patrimonio, libertà tutelata dalla Carta costituzionale (artt. 19, 7 e 8) e nonché dalle fonti di derivazione pattizia¹⁸. Come è stato autorevolmente sostenuto, sarebbe stato opportuno sottrarre alla necessità dell'autorizzazione preventiva «i casi di alienazione tra enti ecclesiastici, così come tutte le ipotesi nelle quali l'atto negoziale di disposizione, ed a maggior ragione quelli non direttamente traslativi, sia necessario ad attività strettamente connesse con l'esercizio del culto»¹⁹.

¹⁶ Sul punto si veda anche ANTONIO FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in AA.VV., *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, cit., p. 97.

¹⁷ L'autorizzazione è richiesta anche nel caso di vendita parziale, da parte dei soggetti di cui al comma 1, lettera b), di collezioni o serie di oggetti e di raccolte librerie. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche alle costituzioni di ipoteca e di pegno ed ai negozi giuridici che possono comportare l'alienazione dei beni culturali ivi indicati (...). Si prevede, inoltre, che l'atto autorizzativo contenga le prescrizioni dell'autorità amministrativa relative alla "conservazione" e le "condizioni di fruizione pubblica" del bene.

¹⁸ ANTONIO FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., pp. 12-13, secondo il quale la disciplina del Codice dei Beni Culturali "presta il fianco" ad alcuni rilievi di costituzionalità.

¹⁹ ANTONIO FUCCILLO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 13, il quale, altresì,

Alcune incertezze sorgono anche in relazione alla prelazione c.d. “artistica” di cui all’art. 60 del Codice dei Beni Culturali²⁰. Pur non incorrendo nel divieto di cui all’art. 20 Cost., essendo riferita indistintamente a tutte le persone giuridiche²¹, la facoltà delle pubbliche amministrazioni di esercitare il diritto di prelazione sui beni culturali interferisce con la l’autonomia patrimoniale degli enti religiosi.

Si può, però, affermare in conclusione che la prelazione c.d. “artistica” non soffre limitazioni operative al suo funzionamento verso i beni culturali ecclesiastici, anche se dovrà essere applicata nel rispetto delle previsioni speciali contenute nelle leggi di esecuzione del Concordato con la Chiesa cattolica e di approvazione delle Intese con le altre confessioni religiose, così come innanzi riportate. Come in precedenza evidenziato, è auspicabile, al fine di una corretta tutela degli interessi religiosi eventualmente sottesi alle alienazioni, l’inoperatività della prelazione in caso di negozi dispositivi tra enti appartenenti alla medesima confessione religiosa.

Una confessione religiosa potrebbe infatti avere la necessità, per fini organizzativi interni, di redistribuire fra i propri enti esponenziali gli edifici di

ritiene che il ricorso all’autorizzazione debba necessariamente venir meno nei casi di alienazione tra enti appartenenti alla medesima confessione religiosa.

²⁰ Occorre, in tal sede, brevemente riportare il dibattito sulla c.d. prelazione ecclesiastica di cui all’art. 37 della L.n. 222/1985, la quale istituisce, a favore dello Stato e di altri enti pubblici, un diritto di prelazione sulla vendita di beni immobili di proprietà degli Istituti per il sostentamento del clero. Diffusamente sul punto, LUIGI ZAMPAGLIONE, *L’art. 37 della legge n. 222 del 1985. Confronto con le altre prelazioni legali*, in AA.VV., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1989, p. 127; sul procedimento richiesto dalla normativa, si veda ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 140.

Su tale norma sono stati posti dubbi di compatibilità con l’art. 20 della Costituzione, in quanto essa porrebbe una speciale limitazione legislativa solo nei confronti di una particolare categoria di enti religiosi. Al contrario di altre forme di prelazione previste dall’ordinamento giuridico, la prelazione ecclesiastica si fonderebbe non sulle caratteristiche del bene alienato, ma su quelle del soggetto alienante. Tale circostanza sarebbe, da sola, sufficiente ad integrare il presupposto di incostituzionalità della norma giuridica. Così, MARIO RICCA, *Prelazione a favore della P.A. ed alienazioni di immobili da parte degli enti ecclesiastici ovvero «normativa bilaterale vs. libertà religiosa»*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1999, 1, p. 235. Si veda altresì in merito ANTONIO FUCCILLO, *Diritto Ecclesiastico e attività notarile*, cit., p. 75; ANTONIO FUCCILLO, *Ancora sulla prelazione ecclesiastica nel sistema delle prelazioni legali*, in AA.VV., *Il notaio garante della legalità*, a cura di G. e M.C. FUCCILLO, A. ARENIELLO, Jovene, Napoli, 2006, p. 141.

²¹ Il rilievo potrebbe essere pertinente per gli enti ecclesiastici che non hanno finalità non lucrative, in particolare per gli istituti diocesani per il sostentamento del clero.

culto nonché immobili destinati ad altre attività religiose. Tale esigenza, nel caso in cui i beni siano d'interesse storico artistico, incontrerebbe nella normativa vigente gli ostacoli prima della preventiva autorizzazione ministeriale e della necessaria stipula di un contratto sottoposto alla condizione sospensiva del mancato esercizio del diritto di prelazione.

Tali norme, pur non violando il divieto di discriminazione *in peius* di cui all'art. 20 Cost., tradiscono il *favor* che la Carta costituzionale riserva al fattore religioso, alle sue forme organizzative e ai suoi beni strumentali gravando o, talvolta, ostacolando la possibilità di perseguire finalità religiose anche attraverso negozi dispositivi di beni culturali d'interesse religioso.

1.2 – Turismo e luoghi di culto. Il caso dell'accesso a pagamento nelle chiese.

Il libero accesso agli edifici di culto da parte dei fedeli incontra alcuni limiti nel caso in cui il medesimo edificio sia anche di interesse storico artistico. Il rilievo culturale e artistico dell'edificio di culto ovvero delle opere in esso presenti fa sì che esso diventi meta prediletta da parte dei turisti. Il flusso turistico che interessa i beni culturali religiosi costituisce un possibile elemento materiale di turbamento delle funzioni liturgiche e, non di rado, obbliga l'ente gestore ad assumere decisioni al fine di tutelare i fedeli che normalmente frequentano il luogo di culto.

La Veneranda Fabbrica del Duomo di Milano, ad esempio, al fine di regolamentare le visite turistiche della cattedrale, ha previsto l'obbligo di prenotazione per i gruppi di turisti superiori a cinque persone e l'obbligo di noleggiare un'audioguida, evitando così turbamenti dei momenti di preghiera. È stato, inoltre, previsto un apposito ingresso per i tali gruppi, al fine di evitare ostacoli per l'accesso da parte dei fedeli.

Si assiste, dunque, ad un complesso contemperamento tra le esigenze turistiche, le quali sono pur sempre legate alla fruibilità del patrimonio storico artistico, e le esigenze della liturgia e della preghiera cui primariamente è

demandato l'edificio di culto, anche alla luce della recente crescita del turismo religioso e culturale²².

L'ampia affluenza di persone (turisti e fedeli) presso tali edifici di culto impone anche una maggiore manutenzione degli stessi e delle opere presenti per la quale è necessario individuare nuove forme di finanziamento. La prassi più diffusa nelle chiese aperte al culto d'interesse storico artistico è quella di prevedere il pagamento di un *ticket* d'ingresso²³.

L'imposizione del *ticket* per l'accesso alle chiese aperte al pubblico da parte degli enti gestori ha suscitato ampie perplessità, in particolare per la compatibilità della misura adottata con l'ordinamento civile e canonico²⁴.

Ciò si verifica soprattutto quando la totalità dell'edificio sacro è adibita alla visita a pagamento residuando a disposizione dei fedeli, per le attività di culto, solo una parte circoscritta e limitata (in genere una piccola cappella laterale),

²² Sul tale fenomeno si veda diffusamente ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il turismo religioso tra normativa statale e normativa regionale*, in *Codice del turismo religioso*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 1-37; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Il turismo religioso: profili normativi*, in AA.VV., *Andare per Santuari. Atti delle Giornate di studio per operatori del turismo religioso*, a cura G. GRACCO, P. COZZO, Bertinoro, Aosta, 2006, pp. 73-100.

²³ In Italia i luoghi di culto cattolico a pagamento sono circa 75, tra questi vi sono le cattedrali di Milano, Siena, Orvieto, Siracusa e Monreale. A Firenze sono a pagamento Santa Maria Novella, Santa Croce e San Lorenzo; a Verona il Duomo, San Zeno, Santa Anastasia e San Fermo; a Venezia le chiese sono sedici, dai Frari al Redentore. Sul punto ALESSANDRO BELTRAMI, *Dibattito. Chiese col ticket, questione aperta*, disponibile al sito web www.avvenire.it, 14 febbraio 2017.

La Diocesi di Lecce ha introdotto nel 2019 un ticket unico per l'accesso a tutte le chiese presenti sul territorio. Il progetto "LeccEcclesiae" prevede l'introduzione di un ticket unico da 10 euro a persona per accedere, dalle 9 alle 21 e per tutto l'anno, a quattro chiese del centro storico: il Duomo, Santa Croce, Santa Chiara e San Matteo oltre al Museo Diocesano. I turisti, sia singoli che in gruppo, attraverso il pagamento del biglietto d'ingresso, avranno la possibilità di accedere in qualsiasi ora e dei *depliant* per scoprire i siti a loro disposizione. Tali somme saranno utilizzate per la manutenzione e la conservazione dei beni culturali religiosi.

²⁴ Sul punto si veda diffusamente, FABIO FRANCESCHI, *L'accesso alle chiese aperte al culto: fruizione culturale, fruizione turistica, questione del ticket*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), 27 ottobre 2014; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Per una chiesa a ingresso libero*, in *Il Mulino*, 13 marzo 2012; GIORGIO FELICIANI, *La questione del ticket d'accesso alle chiese*, in *Aedon*, 2010, 3, p. 1 ss.; CARLO AZZIMONTI, *L'ingresso in chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221)*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 2005, 18, p. 194 ss. Non sono mancati Autori che hanno evidenziato come l'introduzione del *ticket* d'ingresso possa essere un'iniziativa positiva e tollerabile da parte dei fedeli. In tal senso CARLO MAZZA, *Il turismo religioso. Un approccio storico-culturale*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2007, p. 113 ss.

con grave pregiudizio per coloro si recano in chiesa al di fuori degli orari di celebrazione²⁵.

L'art. 28 del R.D. 30 gennaio 1913, n. 363, stabilisce che gli edifici sacri devono essere liberamente visibili a tutti in ore a ciò determinate. La particolare tutela dell'art. 831, comma 2 c.c., inoltre, è prevista solo per quegli edifici aperti al culto pubblico cattolico per i quali, dunque, deve essere garantito l'accesso a chiunque, nelle ore di apertura, senza che sia necessario dover giustificare alcun titolo di ammissione. L'introduzione del biglietto imporrebbe anche al fedele (e non solo al turista) il preventivo pagamento non essendo, infatti, possibile indagare l'interesse individuale sotteso alla richiesta di accesso all'edificio di culto (religioso o culturale). Ciò farebbe venir meno del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico.

D'altra parte, il Codice di Diritto Canonico, al can. 1214, attribuisce ai fedeli il diritto di accedere in chiesa per l'esercizio soprattutto pubblico del culto; tale accesso, ai sensi del can. 1221, deve essere durante il tempo delle sacre celebrazioni libero e gratuito. Dalla lettura dei canoni ne deriverebbe che «l'ordinamento canonico non proibisce di richiedere il pagamento di un biglietto d'ingresso in occasione della visita turistica di chiese di rilevante interesse storico-artistico; l'accesso a pagamento deve essere riservato a spazi determinati e/o deve essere contenuto in orari determinati, comunque sempre salvaguardando la gratuità dell'ingresso durante le celebrazioni liturgiche»²⁶.

²⁵ FABIO FRANCESCHI, *L'accesso alle chiese aperte al culto: fruizione culturale, fruizione turistica, questione del ticket*, cit., p. 4.

²⁶ CARLO AZZIMONTI, *L'ingresso in chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221)*, cit., p. 200. Sul punto si veda anche GIORGIO FELICIANI, *La questione del ticket d'accesso alle chiese*, cit., p. 1 ss., il quale evidenzia che «la garanzia dell'entrata libera e gratuita per il tempo delle sacre funzioni non significa che, in palese contrasto con il diritto sancito dal can. 1214, “in tutti gli altri momenti, si possa limitare l'accesso a determinate persone o esigere denaro per l'entrata”. Costituisce solo l'implicita licenza che “durante alcune particolari ore del giorno, si sospenda il culto e si riscuota un qualche compenso per la visita turistica del luogo”. E infatti, in genere, i commentatori che si occupano espressamente di quest'ultima eventualità, la sottopongono a precise condizioni quali l'attenzione a non ledere il diritto dei fedeli, la limitazione ad alcune ore della giornata, la richiesta di una cifra giusta e modesta, la destinazione del ricavato a coprire le spese necessarie per la conservazione e per la custodia qualificata».

L'esigenza di tutela della funzione culturale dell'edificio è particolarmente avvertita anche dalla Conferenza Episcopale Italiana, la quale ha evidenziato il principio del libero e gratuito accesso alle chiese. Secondo la CEI, «l'adozione di un biglietto d'ingresso a pagamento è ammissibile soltanto per la visita turistica di parti del complesso (cripta, tesoro, battistero autonomo, campanile, chiostro, singola cappella, ecc.), chiaramente distinte dall'edificio principale della chiesa, che deve rimanere a disposizione per la preghiera», così come è possibile che in presenza di flussi turistici molto elevati, sia possibile ricorrere al cosiddetto contingentamento delle persone accolte e/o limitare il tempo di permanenza nell'edificio²⁷.

La decisione di imporre il pagamento del ticket dipende anche dalla titolarità del potere di gestione degli edifici. Nel caso in cui si tratti di un ente ecclesiastico cattolico difficilmente saranno disattesi gli orientamenti canonici in materia. Più complesso appare il caso in cui permangono in capo all'autorità

²⁷ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, Nota *L'accesso alle chiese*, 31 gennaio 2012, in *Notiziario CEI*, 2012, pp. 26-27. Per un primo commento MAURO RIVELLA, *Presentazione nota Cei sull'accesso nelle chiese*, in *Ius Ecclesiae*, 2012, pp. 494-498. La Conferenza episcopale italiana già nel documento *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti* del 9 dicembre 1992, aveva previsto, circa i flussi turistici nelle chiese, «un'accoglienza generosa e intelligente» mediante «iniziative atte a soddisfare le legittime esigenze dei visitatori», senza alcun riferimento al pagamento di un *ticket*. Il 13 dicembre 2002, la Conferenza Episcopale italiana, all'esito di un gruppo di lavoro, sintetizza un ampio *Appunto* su «I turisti nelle chiese. Un'accoglienza generosa e intelligente». In tale documento si afferma innanzitutto che, secondo la tradizione ininterrotta della Chiesa cattolica le chiese aperte al culto sono aperte a tutti, turisti compresi, e il loro accesso è gratuito per tutti. Coloro che vi entrano solo per ammirare le opere di arte di sacra, devono essere considerati «ospiti graditi» da accogliere ponendo a loro disposizione persone specificamente preparate nonché strumenti e sussidi che facilitino la visita. Solo «in presenza di flussi turistici molto elevati» è consentito «limitare il numero di persone che vengono accolte (ricorrendo al cosiddetto contingentamento) o/e limitare il tempo di permanenza», «allo scopo di assicurare il rispetto del carattere sacro delle chiese e di garantire la visita in condizione adeguate». In merito alla questione del *ticket*, il documento prevede che «l'entità del ticket sia moderata, evitando con cura ogni possibile ombra di speculazione» e che «gli eventuali utili siano destinati esclusivamente a interventi di miglioramento delle attrezzature e al restauro della chiesa stessa». Dovrà comunque esservi «un ingresso libero, chiaramente identificabile e specificamente dedicato a coloro che desiderano entrare in chiesa a scopo di culto». L'*Appunto* si conclude con la significativa avvertenza che «l'istituzione del ticket non costituisce né 'la' risposta, né 'una' risposta» al grave e urgente problema dei «costi connessi alla cura e alla gestione del beni culturali di proprietà ecclesiastica». Nulla però impedisce «che, in forma discreta e secondo le consuetudini, anche i turisti siano messi nelle condizioni di dare una loro libera offerta».

ecclesiastica le competenze relative alle sole funzioni culturali ma siano attribuite ad altri soggetti (pubblici o privati) i poteri gestori relativi alla fruibilità del bene²⁸. In tal caso, l'unica strada percorribile è la necessaria collaborazione tra le autorità canoniche e l'ente (pubblico o privato) proprietario del bene culturale d'interesse religioso, essendo complessa l'attribuzione di una diretta vincolatività giuridica (in assenza di rinvio da parte dell'ordinamento statale) alle norme canoniche. Né può ritenersi che l'ordinamento civile fornisca in materia un'adeguata regolamentazione, se non la protezione costituzionale di cui agli artt. 9 e 19 Cost.

Molteplici sono le soluzioni operative adottate al fine di evitare che la riscossione del ticket, necessaria per la promozione e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, determini una lesione della libertà di culto della collettività. Tra queste si evidenziano la disponibilità di spazi interni degli edifici, liberamente accessibili e dedicati ai momenti di preghiera, l'esenzione dal pagamento del ticket per i fedeli residenti nel Comune in cui si trova l'edificio e il libero accesso alle chiese la domenica e i giorni festivi. Tali previsioni non sono tuttavia esenti da criticità, per tale ragione un'altra possibile soluzione potrebbe essere quella di prevedere una liberalità che il turista può corrispondere per contribuire alla manutenzione e valorizzazione del bene culturale. Tale donazione potrebbe essere anche quantitativamente superiore ad un presunto *ticket* in quanto commisurato alla capacità reddituale del singolo individuo. Ciò eviterebbe illegittime limitazioni della libertà di culto per i fedeli e potrebbe altresì incrementare le risorse economiche necessarie alla valorizzazione del patrimonio culturale religioso italiano.

²⁸ Molte delle chiese di interesse storico artistico sono oggi gestite dalle fabbricerie, un antico istituto giuridico utilizzato per amministrare anche tali beni. Le fabbricerie non sono solo un reperto storico, ma ancora oggi svolgono una funzione determinante nell'amministrazione e conservazione del patrimonio ecclesiastico. I principali proventi delle fabbricerie sono costituiti proventi il prezzo dei biglietti di accesso ad alcuni monumenti. Sulle fabbricerie si veda diffusamente MATTIA MORESCO, voce *Fabbriceria*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, IV, Unione tipografico-Editrice torinese, Torino, 1957; PIER GIOVANNI CARON, voce *Fabbricerie*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967; MARIO FERRABOSCHI, voce *Fabbriceria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIII, Roma, 1990; AA.VV., *La natura giuridica delle fabbricerie*, *Giornata di studio, Pisa 4 maggio 2004*, Bandecchi & Vivaldi, Pontedera, 2005; AA.VV., *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione*, *Atti della giornata di studio, Ravenna 10 dicembre 2005*, a cura di J.I. PÉREZ, Bonomia University Press, Bologna, 2007.

2. – *Il regime giuridico delle pertinenze degli edifici di culto.*

Le pertinenze costituiscono quei beni legati ad un edificio di culto da un qualche vincolo di natura funzionale²⁹. Il concetto di pertinenza è del tutto assente nel diritto canonico e negli altri ordinamenti religiosi. È, pertanto, necessario riferirsi unicamente alle norme del Codice civile che disciplinano il regime delle pertinenze. D'altra parte, non si esclude, come sarà in seguito precisato, che ai diritti religiosi è comunque riservato il ruolo di individuazione di quel particolare vincolo funzionale rispetto alle finalità di religione e di culto.

La nozione civilistica di pertinenza è ricavabile dall'art. 817 c.c.. Essa si caratterizza per l'elemento soggettivo, ovvero la volontà effettiva di creare un vincolo strumentale tra il bene principale e quello pertinenziale, e l'elemento oggettivo, che deve configurarsi in un vincolo funzionale o strumentale che leghi la cosa accessoria al servizio o all'ornamento della cosa principale. Entrambi gli elementi sono indispensabili senza alcuna prevalenza dell'uno sull'altro³⁰.

La destinazione di un bene (cosa accessoria) a servizio o ornamento di un altro (la cosa principale) deve essere fatta da parte del soggetto legittimato. Egli può essere il proprietario o il titolare di altro diritto reale sulla cosa principale (art. 817, secondo comma c.c.) che abbia la piena disponibilità della cosa accessoria³¹. La destinazione deve essere altresì "effettiva", dovendo consistere

²⁹ DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 95.

³⁰ In tal senso GIUSEPPE TAMBURRINO, voce *Pertinenze (dir.priv.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, il quale evidenzia che «non basta l'elemento oggettivo o la destinazione funzionale, se manchi l'elemento volontario (altrimenti si ritornerebbe alla immobilizzazione o destinazione per volontà della legge in presenza del solo fattore funzionale), ma che parimenti non basta l'elemento soggettivo della volontarietà della destinazione, se la cosa funzionalmente ed oggettivamente non rientri nella normale destinazione al servizio od all'ornamento di un'altra. La necessità della presenza di entrambi gli elementi in condizione paritaria (presenza che va accertata in via di fatto) è costantemente affermata dalla Cassazione (Cass. 11 febbraio 1977, n. 622, in *Giurisprudenza italiana*, 1978, I, 1, p. 602; Cass. 14 marzo 1975, n. 974, in *Archivio civile*, 1975, p. 1007; Cass. 16 aprile 1975, n. 1446).

³¹ In riferimento a tale ultimo punto la giurisprudenza è concorde sul punto (Cass. 5 luglio 1979, n. 3849; Cass. 12 dicembre 1977, n. 5386; Cass. 22 febbraio 1971, n. 836). La dottrina è

nella materiale attribuzione della cosa accessoria al servizio o all'ornamento della cosa principale, quale contenuto di un effettivo comportamento del soggetto legittimato. Deve essere "attuale", non meramente potenziale od eventuale, e "durevole", nel senso di non occasionalità o mera temporaneità, anche se non nel senso di perpetuità.

Il vincolo funzionale che lega i due beni deve essere finalizzato alla maggiore utilizzazione ed al migliore sfruttamento economico della cosa principale, ovvero al miglior uso della cosa principale dal punto di vista non strettamente economico, ma voluttuario ed estetico. Ove sussista tale vincolo è possibile costituire un vincolo pertinenziale anche tra due beni immobili, anche qualora fossero tra di loro separati³².

Nel caso degli immobili di pertinenza di edifici di culto non v'è dubbio che per la determinazione della sussistenza del nesso di strumentalità occorrerà far riferimento alle attività di religione e di culto delle diverse tradizioni religiose.

I criteri forniti dalla giurisprudenza in materia sono stati applicati dalla dottrina per individuare alle pertinenze degli edifici di culto³³. A tal riguardo, si ritiene che:

- a) il concetto di edificio di culto comprenderebbe, accanto all'edificio in cui si svolge il culto, anche i locali c.d. accessori che, pur avendo un'autonomia strutturale, assolvono ad una funzione complementare in ordine all'esercizio del culto medesimo;

invece divisa. Alcuni autori sostengono che, nel silenzio del legislatore e soprattutto in base all'*iter* formativo della norma in esame, non può richiedersi anche la proprietà o la titolarità di un diritto reale sulla cosa accessoria nel destinante (LYCIA GARDANI CONTURSI LISI, voce *Pertinenze*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, Utet, Torino, 1966, p. 229 ss.; LYCIA GARDANI CONTURSI LISI, *Le pertinenze*, Cedam, Padova, 1952; BIONDO BIONDI, *I beni*, in AA.VV., *Trattato di diritto civile italiano diretto da F. Vassalli*, III, Utet, Torino, 1953, p. 116). Altri autori sostengono che il requisito della titolarità della cosa accessoria discende implicitamente dalle conseguenze del rapporto pertinenziale e dalla particolare disciplina ad esso dato dalla legge (FRANCESCO DE MARTINO, *Dei beni in generale*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. SCIALOJA E G. BRANCA, Zannichelli, Bologna-Roma, 1946, p. 33 ss.).

³² Sul punto Cass., 12 febbraio 1978, n. 471, in *Archivio civile*, 1978, 416; Cass., 10 gennaio 1972, n. 60; Cass. 24 aprile 1970, n. 2150; Cass. 4 ottobre 1951, n. 2619, in *Foro italiano*, 1952, 1, p. 590.

³³ Sul punto si veda diffusamente ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., pp. 25-31.

- b) al fine suddetto non avrebbe di per sé decisiva rilevanza la materiale unicità di costruzione dei locali suddetti con l'edificio principale destinato al culto;
- c) in conseguenza, la loro accessorietà si concreterebbe in un legame puramente funzionale derivante dalla loro destinazione al servizio dell'edificio principale, al fine di permettere l'esercizio dell'attività di culto che in esso viene svolta;
- d) la qualità delle pertinenze verrebbe acquistata in virtù di una siffatta destinazione, durevole, attuale ed effettiva;
- e) in conseguenza, tali beni verrebbero attratti nell'orbita dell'edificio principale, con la conseguente estensione nei loro confronti dello speciale regime giuridico riservato dal legislatore civile agli edifici destinati al culto³⁴.

La condizione giuridica degli edifici di culto si estende dunque anche alle pertinenze, con seguente applicabile dello speciale regime giuridico che ad essi il legislatore civile riserva³⁵. La tutela delle esigenze culturali della comunità e

³⁴ ANTONINO DE STEFANO, *In tema di pertinenze immobiliari dell'edificio destinato al culto*, cit., p. 878, si veda altresì sul punto ANTONINO DE STEFANO, *Se ai locali adibiti a sede di organizzazione dell'Azione Cattolica possa riconoscersi la qualità di «pertinenze» dell'edificio destinato al culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1951, p. 122 ss.; ANTONINO DE STEFANO, *Sull'assoggettabilità della casa canonica all'imposta sui fabbricati*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1952, 2, p. 141 ss. Sul punto si veda altresì MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., pp. 309-310; VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 228-230; ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 275.

³⁵ La giurisprudenza sulla estensione della disciplina di *favor* prevista per gli edifici di culto anche alle pertinenze è vasta, in particolare in materia di esenzioni tributarie. In tal senso le sentenze della Cass., 23 marzo 2005, n. 6316 per quanto concerne l'esenzione ICI di un episcopio, per cui ha stabilito che: "L'edificio in cui risiede il Vescovo, benché si tratti di immobile non avente finalità dirette di culto, deve comunque ritenersi esente dall'ICI in quanto tale residenza non ha finalità private, essendo collegata allo svolgimento delle funzioni pastorali". In tal senso anche la Comm. Trib. Prov. Vicenza, sez. VII, 25 novembre 2002, n. 665, secondo cui la casa canonica appartenente a una parrocchia va esonerata dall'imposta locale sugli immobili in quanto pertinenza di una costruzione "destinata solamente allo svolgimento della religione" sebbene momentaneamente non utilizzata come casa parrocchiale, ma tuttavia destinata ad altri intenti istituzionali inerenti alla parrocchia, conformemente alle caratteristiche volute dagli artt. 817-819 c.c. nella precisazione della nozione di pertinenza.

Il regime di tutela pertinenze, opera anche in caso di furto e danneggiamento della sagrestia, la quale, essendo un luogo all'interno del quale sono di solito conservati oggetti di culto, deve anch'essa essere considerata un luogo di culto. Del resto, il concetto di edificio di culto abbraccia l'intero immobile e dunque, in caso di una chiesa, non solo il locale destinato allo

del singolo comporta la necessaria applicazione di quella particolare disciplina anche a quei beni immobili che costituiscono uno strumento al servizio degli edifici di culto.

Il regime giuridico delle pertinenze subisce, tuttavia, alcune variazioni a seconda che queste siano state poste a servizio prima o dopo la destinazione alle finalità culturali dell'immobile principale³⁶. Nel primo caso, il regime giuridico dell'edificio di culto si estende automaticamente anche alla pertinenza e cesserà, ai sensi dell'art. 831, 2° comma, c.c., solo per insindacabile determinazione dell'autorità religiosa. Nel secondo caso, invece, il proprietario della cosa accessoria non avrà alcun potere di costituzione del vincolo pertinenziale. Egli potrà solo porre la cosa che vuole che sia destinata al servizio dell'immobile principale nella disponibilità del proprietario dell'edificio di culto, il quale dovrà costituire il vincolo pertinenziale.

Non sempre, tuttavia, è agevole individuare (in concreto) quali siano i beni che possano assumere la qualifica di pertinenze di edifici di culto ed essere, dunque, assoggettati al relativo regime giuridico. Non v'è dubbio che lo siano la sacrestia, il battistero, la casa canonica, il campanile, l'episcopio, l'abitazione del sacrista, il sagrato³⁷.

Ai fini dell'accertamento del rapporto di pertinenzialità fra casa canonica e chiesa, la Corte di Cassazione, nella sentenza del 12 maggio 2010, n. 11437, ha evidenziato che è insufficiente «la produzione di un risalente atto dell'autorità ecclesiastica senza la verifica che negli anni tale destinazione sia

svolgimento delle funzioni religiose, ma anche le sue pertinenze (Cass., 23 gennaio 2008, n. 3561).

³⁶ DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 115. A

³⁷ Il sagrato è oggetto di approfondita trattazione da parte di FEDERICA BOTTI, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica, (www.statoechiese.it), n. 27 del 2014, pp. 27-29, la quale evidenzia che «i sagrati fanno parte a tutti gli effetti di ciò che si intende per edificio di culto e sono destinati esclusivamente a una migliore esplicazione delle attività connesse alla pratica religiosa, in collegamento funzionale con l'edificio chiesa» riprendendo le parole della Corte di Cassazione, nella sentenza del 12 novembre 1957, n. 4362, in *Foro Italiano*, 1958, 1, p. 1839 ss. L'Aurice afferma altresì che «il sagrato garantirebbe l'effettivo esercizio pubblico del culto, essendo strumentale al soddisfacimento del vincolo di destinazione previsto dall'art. 831 c.c. che grava sulla chiesa a esso retrostante e consentirebbe altresì lo svolgimento di cerimonie religiose che si tengono all'aperto».

stata effettivamente realizzata. Di conseguenza, nel caso in cui il parroco trasferisce altrove, non saltuariamente, la propria abitazione, tale fatto può comportare la cessazione della destinazione degli immobili abitativi alla funzionalità dell'edificio di culto se non viene giustificata da circostanze idonee a dimostrare la contingente necessità, la cui prova spetta comunque al parroco»³⁸.

Maggiori dubbi permangono in relazione ai locali adibiti ad attività ricreative (campi sportivi, cinema e teatri). La riflessione si estende ulteriormente nel caso in cui si guardi alle altre tradizioni religiose, le quali sono caratterizzate da un più ampio novero di attività culturali nonché di attività collaterali a quelle religiose.

La soluzione dunque non può che essere valutata in relazione al singolo caso assumendo quale criterio interpretativo il necessario collegamento funzionale dell'immobile alle finalità di religione e di culto dell'immobile principale. In tal caso, indipendentemente dalla religione cui è riferito, al bene deve essere applicato il medesimo regime cui è assoggettato l'edificio destinato al culto di cui è pertinenza³⁹. È necessario pertanto il riferimento alle diverse tradizioni religiose per individuare l'effettiva sussistenza del vincolo funzionale tra la cosa accessoria e l'edificio di culto.

³⁸ In merito all'esenzione dal pagamento dell'ICI per la pertinenza di un edificio di culto, la Corte di Cassazione, nella sentenza del 7 ottobre 2005, n. 20033 ha ritenuto che «si deve presumere, in base all'*id quod plerumque accidit* - salva prova contraria, che deve essere fornita dal Comune che pretenda di assoggettare l'immobile ad imposizione -, che la casa sita nei pressi di una chiesa sia destinata, quale casa canonica, ad abitazione del parroco addetto alla chiesa, e costituisca, dunque, pertinenza di questa, senza che assumano rilievo, in senso contrario, né la circostanza che il parroco abbia la residenza anagrafica in altro Comune o comunque non risieda, temporaneamente, in quella casa, essendo il vincolo pertinenziale collegato ai beni e non alle persone che si trovano ad operare nei fabbricati in questione (chiesa e casa canonica); né la categoria nella quale la casa canonica risulti iscritta in catasto, giacché la situazione di fatto prevale rispetto all'accatastamento del bene».

³⁹ In tal senso anche FEDERICA BOTTI, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, cit., p. 29, la quale evidenzia che «Non si vede come questo criterio non debba essere applicato anche a edifici appartenenti ad altro culto, a meno che non si voglia legislativamente definire in modo diverso questa materia. In assenza comunque di un intervento legislativo che diversifichi il trattamento, l'orientamento della giurisprudenza va nella direzione di estendere i medesimi parametri a tutti i culti, poiché una scelta diversa violerebbe l'eguale libertà e il concreto libero esercizio del culto».

3. – *La condizione giuridica del santuario.*

Un particolare edificio di culto è indubbiamente il santuario, la cui disciplina giuridica si differenzia da quella degli edifici aperti al culto cattolico tradizionali proprio in virtù della sua funzione nelle dinamiche religiose.

Per lungo tempo, la dottrina⁴⁰ ha cercato di fornire una definizione di «santuario» al fine di determinare l'ambito di applicazione delle norme lo riguardano, in particolare dell'art. 27 del Concordato Lateranense. Prima dell'entrata in vigore del *Codex Iuris Canonici* del 1983, nella legislazione canonica non vi era alcun criterio utile ad individuare o differenziare i santuari dalle chiese, nonostante la loro vasta presenza sul territorio italiano.

Il santuario era considerato come un edificio o un luogo che soddisfa un bisogno di culto diverso da quello che si esplica nella devozione quotidiana⁴¹. Esso acquisisce lo *status* di santuario, secondo l'uso comune, per particolare

⁴⁰ La letteratura antecedente al *Codex* del 1983 sul punto è vasta, a fini meramente indicativi in tale sede è possibile richiamare MARIO PETRONCELLI, *I santuari e l'ultimo comma dell'art. 27 del concordato*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1948, 2, p. 218 ss.; PIO FEDELE, *Santuari e Concordato*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione*, 1948, p. 4; ARMANDO BERTOLA, *I santuari ed il concordato*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1934, p. 489 ss.; VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 276-278; GIUSEPPE FERROGLIO, *Note sulla definizione giuridica dei Santuari*, in *Raccolta di studi in onore di Francesco Scaduto*, Carlo Cya, Firenze, 1936, p. 383 ss.; ARMANDO BERTOLA, voce *Santuario*, in *Nuovo Digesto*, XI, Utet, Torino, 1939, p. 1082 ss.; PIER GIOVANNI CARON, voce *Santuario*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, XVI, Utet, Torino, 1969, p. 527 ss.; DOMENICO SCHIAPPOLI, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1939, 1, p. 413 ss.; CESARE MAGNI, *Il Santuario del comune di Tirano e l'art. 27 ult. cpv. del concordato (Contributo allo studio delle controversie sui santuari)*, Giuffrè, Milano, 1950. Nella legislazione antecedente al Concordato lateranense non si rinviene una disciplina giuridica relativa ai santuari; in ogni caso la dottrina ha tentato di definire tale figura giuridica dall'osservazione della funzione cui essa assolveva nella società. Una prima definizione è fornita da GIUSEPPE MORONI, voce *Santuario*, in *Dizionario di erudizione ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, Tipografia Emiliana, Venezia, 1853, p. 83, per il quale «si chiamano santuari quelle chiese e luoghi di generale devozione per i miracoli che vi si operano [...] per celebri memorie, per le sante immagini e reliquie insigni che vi si venerano, per le indulgenze che vi si lucrano [...] ed a' quali da lontane parti i devoti si recano in pellegrinaggio». Per un approfondimento della condizione giuridica dei santuari nella legislazione eversiva si veda ARTURO CARLO JEMOLO, *I santuari*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1913, 2, p. 494 ss.

⁴¹ In tal senso ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 360.

devozione dei fedeli, «per miracoli che vi si sono operati o vi si operano, per le memorie religiose che ad essi si ricollegano, per le sante immagini che vi si adorano, per le insigni reliquie che vi si venerano, per le indulgenze che vi si lucrano», e ad essi, da varie parti, anche lontane, «si recano illustri personaggi o si portano i devoti in pellegrinaggio»⁴².

La lettera della Sacra Congregazione dei Seminari e delle Università degli Studi del 1956 offrì una prima definizione canonica di santuario. Essa descrive i santuari come chiese o edifici sacri destinati all'esercizio del culto pubblico, che per un particolare motivo di pietà sono divenuti meta di pellegrinaggi da parte dei fedeli che visi recano per impetrare grazie o sciogliere i voti⁴³. La nozione non differisce molto da quella elaborata in precedenza, recependo l'evidente elemento distintivo rispetto ai tradizionali edifici di culto. Tale lettera costituisce la fonte del canone 1230 del *Codex Iuris Canonici* del 1983⁴⁴, il quale definisce il santuario come «una chiesa o altro luogo sacro ove i fedeli, per un peculiare motivo di pietà, si recano numerosi in pellegrinaggio con l'approvazione dell'ordinario del luogo»⁴⁵.

⁴² Tale definizione è stata elaborata, sulla base degli orientamenti dottrinali e dell'uso comune, dal Consiglio di Stato, parere del 22 marzo 1938, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1939, 1, p. 413. Sul punto, anche la Corte di Cassazione, nella sentenza del 23 gennaio 1948, n. 83, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione*, 1948, pp. 2-3, evidenzia che in assenza di una precisa definizione di santuario nel diritto canonico si deve far uso far capo all'uso comune e all'iniziativa individuale.

⁴³ La lettera è in *Leges Ecclesiae post Codicem iuris canonici editae*, a cura di X. OCHOA, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 1969. A tale definizione si è ispirata anche la Commissione incaricata di predisporre la nuova legislazione, come emerge chiaramente dalla sua riproduzione nei propri schemi.

⁴⁴ Così definita dal *Codex Iuris Canonici fontium annotatione et indice analytico-alfabetico auctus*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 1989, p. 332.

⁴⁵ Ai successivi canoni è dettata la disciplina canonica dei santuari.

Can. 1231 - «Un santuario, perché possa dirsi nazionale deve avere l'approvazione della Conferenza Episcopale; perché possa dirsi internazionale si richiede l'approvazione della Santa Sede».

Can. 1232 - «§1. Competente per l'approvazione degli statuti di un santuario diocesano, è l'Ordinario del luogo; per quelli di un santuario nazionale, è la Conferenza Episcopale; per gli statuti di un santuario internazionale, soltanto la Santa Sede.

§2. Negli statuti siano determinati in particolare: il fine, l'autorità del rettore, la proprietà e l'amministrazione dei beni.»

Can. 1233 - «Ai santuari si potranno concedere taluni privilegi, ogniqualvolta sembra che lo suggeriscano le circostanze dei luoghi, la frequenza dei pellegrini e soprattutto il bene dei fedeli.

La devozione dei fedeli verso un determinato luogo è l'elemento di distinzione del santuario rispetto a qualsiasi altro luogo sacro⁴⁶. La pietà popolare⁴⁷ induce i fedeli a mettersi in cammino per raggiungere quel particolare luogo, fenomeno che assume il nome di pellegrinaggio⁴⁸. Un santuario è considerato tale per *consensus fidelium*, senza che siano necessaria alcuna autorizzazione canonica. L'origine e la permanenza del santuario non è determinata in alcun caso dall'autorità ecclesiastica. L'approvazione dell'ordinario del luogo infatti interviene solo *post factum*, ovvero dopo che si è verificato il pellegrinaggio dei fedeli verso quel particolare luogo e dunque manifestata la devozione popolare⁴⁹. L'autorità ecclesiastica svolge in ogni caso

Can. 1234 - «§1. Nei santuari si offrano ai fedeli con maggior abbondanza i mezzi della salvezza, annunciando con diligenza la parola di Dio, incrementando opportunamente la vita liturgica soprattutto con la celebrazione dell'Eucaristia e della penitenza, come pure coltivando le sane forme della pietà popolare.

§2. Le testimonianze votive dell'arte e della pietà popolari siano conservate in modo visibile e custodite con sicurezza nei santuari o in luoghi adiacenti».

⁴⁶ Sul punto si veda diffusamente GIORGIO FELICIANI, *La disciplina canonica dei santuari*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2003, 2; GIORGIO FELICIANI, voce *Santuario*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 300-302; GIORGIO FELICIANI, *Profili canonistici del santuario e del pellegrinaggio*, in AA.VV., *Santuari di confine: una tipologia?*, a cura di A. TILATTI, Edizioni della Laguna, Gorizia, 2008, pp. 39-50 ed infine AA.VV., *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, a cura di G. DAMMACCO, G. OTRANTO, Edipuglia, S. Spirito, 2004.

⁴⁷ I peculiari motivi di pietà che giustificano la devozione di un popolo verso un determinato luogo non sono stati indicati dalla codificazione canonica in un elenco tassativo. L'ordinamento canonico impone ai santuari l'adozione di uno statuto, approvato dall'autorità competente, nel quale è necessario chiaramente indicare lo specifico motivo di devozione che sta alla sua origine. In tal senso GIORGIO FELICIANI, voce *Santuario*, cit., p. 301.

⁴⁸ Su tale fenomeno il Documento *Il Pellegrinaggio del Grande Giubileo del 2000* del 1998 del Generale del Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti ha evidenziato che «Il pellegrinaggio [...] ha sempre occupato un posto importante nella vita del cristiano. Nel corso della storia, il cristiano si è messo in cammino per celebrare la sua fede nei luoghi che indicano la memoria del Signore o in quelli che rappresentano momenti importanti della storia della Chiesa. Si è accostato ai santuari che onorano la Madre di Dio e a quelli che mantengono vivo l'esempio dei santi. Il suo pellegrinaggio è stato processo di conversione, ansia di intimità con Dio e fiduciosa supplica per le sue necessità materiali. In tutti i suoi molteplici aspetti il pellegrinaggio è stato per la Chiesa sempre un meraviglioso dono di grazia. Nella società contemporanea, caratterizzata da intensa mobilità, il pellegrinaggio sta sperimentando un nuovo impulso».

⁴⁹ Sono pacificamente ammessi i c.d. «santuari di fatto», i quali assumono la condizione di santuari e dunque ad essi può essere applicata la relativa disciplina canonica, anche prima dell'intervento dell'autorità ecclesiastica. In tal senso GIORGIO FELICIANI, *La disciplina canonica dei santuari*, cit., p. 2.

un fondamentale ruolo di promozione ed organizzazione delle attività del santuario.

La realtà fisica del santuario può essere una chiesa, ovvero un luogo sacro già destinato al culto divino, la quale soggiace già alla disciplina giuridica prevista per i luoghi di culto, per la quale dovrà comunque essere tenuta in considerazione la particolare devozione dei fedeli⁵⁰. Tale ipotesi costituisce la maggior parte dei santuari presenti sul territorio italiano. È possibile tuttavia che anche un altro luogo naturale sia un santuario, come ad esempio una grotta⁵¹.

Il santuario presenta la contestuale presenza di elementi soggettivi, i fedeli e l'ordinario del luogo, ed oggettivi, il motivo di pietà, il luogo sacro e il pellegrinaggio, che consentono il perseguimento del fine della *salus animarum* dei fedeli⁵².

La definizione della condizione giuridica del santuario non è agevole, essa infatti vede coniugarsi una pluralità di esigenze provenienti da diversi attori. Non v'è dubbio che essa richieda una necessaria cooperazione tra le autorità civili e quelle ecclesiastiche. D'altra parte, occorre tener presente la peculiare funzione cui assolvono i santuari ovvero il soddisfacimento di un rilevante interesse religioso della popolazione. Ciò impone un costante dialogo tra le autorità canoniche, alle quali è demandata l'amministrazione del bene, e la comunità dei fedeli, i quali sono beneficiari dell'attività del santuario. L'attività amministrativa del santuario segue, infatti, le regole del diritto canonico relative alla gestione dei luoghi di culto, la quale deve essere in ogni caso preordinata

⁵⁰ A tal riguardo il Documento *I Santuari, configurazione giuridica e dimensione pastorale*, 19 novembre 1998 della Congregazione per il Clero, ha evidenziato «1. Il Santuario è costituito, innanzitutto, da una realtà vissuta dal popolo di Dio, in cui concorrono la dimensione soprannaturale e una dimensione umana. Se è vero che ogni Santuario è eretto mediante un regolare decreto, come vedremo, è prioritariamente vero che l'iniziativa originaria non appartiene all'uomo, bensì a Dio stesso», inoltre «i Santuari, grandi o piccoli che siano, architettonicamente splendidi o umili e rupestri, trovano la propria origine in una qualche apparizione, attorno ad una reliquia insigne o in un luogo particolarmente segnato dalla santità di qualche servo di Dio o, ancora, da molteplici forme di quel fecondo fenomeno che comunemente viene definito come 'pietà popolare'».

⁵¹ GIORGIO FELICIANI, *La disciplina canonica dei santuari*, cit., 5; GIORGIO FELICIANI, voce *Santuario*, cit., p. 301.

⁵² GAETANO DAMMACCO, *Il santuario come istituzione*, in AA.VV., *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, cit., p. 68.

alla tutela degli interessi dei fedeli e alla promozione delle forme di pietà popolare.

In relazione alla amministrazione dei santuari è intervenuto anche il legislatore pattizio del 1929, il quale all'art. 27, ultimo capoverso⁵³, del Concordato ha previsto che per i santuari, nei quali esistano amministrazioni civili, subentrerà la libera gestione dell'autorità ecclesiastica. La *ratio* di tale norma è quella di attribuire la competenza ad amministrare i santuari e i beni in essi presenti all'autorità ecclesiastica, in particolare in tutte quelle ipotesi in cui, per effetto della legislazione eversiva, vi è la presenza dell'autorità civile⁵⁴. L'applicazione della norma è limitata alle sole persone giuridiche fornite di un proprio patrimonio e che non rientrino tra gli altri enti ecclesiastici. La norma non è riferibile a quei santuari che non hanno la personalità giuridica e che sono di proprietà di una persona fisica o giuridica "laica"⁵⁵. L'amministrazione

⁵³ Per un approfondimento sull'interpretazione di tale norma concordataria si veda MARIA VISMARA MISSIROLI, *L'art. 27 ultimo capoverso del Concordato lateranense e la sua applicazione al Santuario della B. Vergine delle Grazie in Brescia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), 6 febbraio 2012.

⁵⁴ A tal riguardo la dottrina è concorde nel ritenere che la norma si applichi solo per quegli enti nei quali l'amministrazione civile sia subentrata all'originaria amministrazione ecclesiastica in seguito a provvedimenti unilaterali dello Stato, senza accordo né accettazione da parte della Chiesa, ma, anzi, in contrasto con la sua volontà o il suo diritto, in tal senso PIO FEDELE, *Santuari e Concordato*, cit., p. 6; CESARE MAGNI, *Nota sui santuari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Carnelutti*, IV, Cedam, Padova, 1950, p. 148; ARMANDO BERTOLA, *I santuari ed il concordato*, cit., p. 614; PIER GIOVANNI CARON, *Le amministrazioni civili dei santuari e l'art. 27, ult.cpv., del Concordato lateranense*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1953, p. 218 il quale evidenzia che l'espressione "altri santuari" indica enti «originariamente sottoposti alla libera amministrazione ecclesiastica in conformità del diritto della Chiesa o in cui la partecipazione laica fosse regolata da disposizioni dell'autorità ecclesiastica, ed in cui per conseguenza delle leggi eversive si fosse imposta un'amministrazione laica o civile, o comunque nella consistenza o gestione patrimoniale di essi si fosse arrecata una menomazione ai diritti anteriori dell'autorità ecclesiastica».

⁵⁵ ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 362. Contrario sul punto è l'opinione di MARIO PETRONCELLI, *I santuari e l'ultimo comma dell'art. 27 del concordato*, cit., p. 216 ss., il quale evidenzia che la norma si occupa della sola amministrazione di tali beni e non anche del regime dominicale. Ben potrebbe dunque esservi l'amministrazione di un bene da parte di un soggetto terzo diverso dal proprietario. Secondo l'Autore, la norma sarebbe applicabile anche a quei santuari che non sono persone giuridiche e che sono di proprietà di soggetti "laici". A tal riguardo evidenzia che è ovvio «che i privati, chiunque essi siano, possano vantare dei diritti di proprietà sull'edificio nella sua materialità, sulle mura di esso, sul quadro sacro», ciò non significa che essi possano vantare anche diritti «sul patrimonio che si è formato e che viene amministrato», d'altra parte, è possibile anche un passaggio dell'amministrazione all'autorità ecclesiastica di un santuario di proprietà dei privati senza che ciò comporti alcun

ecclesiastica non subentrerebbe dunque nei casi in cui il santuario fosse in proprietà di altri enti o di soggetti privati⁵⁶.

Nell'Accordo di Villa Madama non vi è alcun riferimento diretto alla disciplina dei santuari, tuttavia, l'attualità dell'art. 27 del Concordato lateranense è stata confermata dall'art. 73 della L.n. 222/1985. L'efficacia di tale norma deve tuttavia, come è stato opportunamente evidenziato⁵⁷, ricollocarsi nella nuova logica dei rapporti Stato-Chiesa definita dall'Accordo del 1984, basata sulla reciproca collaborazione. In tale prospettiva, per le questioni, ad oggi ancora aperte, sull'amministrazione dei santuari in proprietà dei privati, per i quali, come sopra affermato, non troverebbe applicazione la norma pattizia, sarebbe opportuno l'adozione di uno strumento negoziale⁵⁸. Il negozio giuridico stipulato tra i soggetti interessati potrebbe attribuire l'amministrazione, almeno pastorale, dell'edificio all'autorità ecclesiastica competente, al fine di promuovere gli interessi religiosi della popolazione rispetto a quel particolare luogo di culto.

L'art. 27, ultimo capoverso, deve essere infatti riletto anche alla luce del particolare rilievo civile che è attribuito alle esigenze religiose della popolazione, delle quali la devozione dei fedeli verso il santuario costituisce un'evidente estrinsecazione.

passaggio di proprietà. Appare conforme sul punto anche SALVATORE BORDONALI, *La disciplina civilistica del santuario*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2003, 2, p. 476 ss.; SALVATORE BORDONALI, *La disciplina civilistica del santuario*, in AA.VV., *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, cit., pp. 54-55.

⁵⁶ In tal senso i pareri del Consiglio di Stato del 28 marzo 1935 e del 24 novembre 1936 e la sentenza della Corte di Cassazione del 23 gennaio 1948, n. 83, in *Giurisprudenza Completa della Corte Suprema di Cassazione*, 1948, pp. 2-3. Tale interpretazione è stata recepita dall'Istruzione del MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI DI CULTO, *Attribuzioni della Direzione degli Affari di Culto*, giugno 1956, punto 3, lett. E), c).

⁵⁷ GAETANO DAMMACCO, *Il santuario come istituzione*, cit., p. 72.

⁵⁸ La definizione della condizione giuridica dei santuari è, ad oggi, ancora una questione aperta. Si veda ad esempio, per il particolare caso della Beata Vergine di Tirano, il contributo di LUCIANO MUSSELLI, *Il recente accordo tra la diocesi di Como ed il comune di Tirano circa il santuario della Beata Vergine di Tirano: l'esito di una storia infinita e singolare*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2003, 1, p. 181 ss., il quale si era già occupato della vicenda in un precedente scritto LUCIANO MUSSELLI, *Controversie vecchie e nuove sul santuario della Beata Vergine di Tirano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1978, 2, p. 383 ss. Nel caso di specie, l'Autore suggerisce la stipulazione di un accordo tra il Comune di Tirano, proprietario del santuario, e l'autorità ecclesiastica, per l'attribuzione a favore della parrocchia del territorio la cura e la gestione pastorale del luogo di culto.

In tale prospettiva non vi è dubbio che il santuario rientra nella protezione costituzionale dell'articolo 19, in quanto espressione dell'esercizio della libertà di culto, e dell'art. 2. Ad esso è possibile dunque estendere la normativa speciale prevista per gli edifici di culto, salvo le norme particolari della legislazione pattizia. Il santuario, indipendentemente dall'acquisizione della personalità giuridica, rientra inoltre tra quelle organizzazioni religiose che devono essere promosse e tutelate dall'ordinamento giuridico ai sensi dell'art. 20 Cost.⁵⁹.

4. – *Il regime giuridico delle chiese «dismesse» e la loro riconversione come luoghi di culto di altre religioni.*

Il fenomeno delle chiese e degli edifici di culto dismessi, ovvero non più destinati al culto, è particolarmente diffuso in Europa e necessariamente apre la riflessione sulle possibili nuove destinazioni d'uso di tali immobili.

In ambito europeo, la questione è stata affrontata in una risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa⁶⁰, la quale invitava le autorità civili e religiose a collaborare al fine di salvaguardare tali edifici e promuovere la realizzazione di progetti per assicurare che fossero destinati ad altro uso purché non incompatibile con le finalità culturali originarie. In un secondo documento relativo alla gestione delle cattedrali e degli altri edifici di culto⁶¹, il Consiglio d'Europa ha evidenziato che nel caso di edifici religiosi

⁵⁹ In tal senso GAETANO DAMMACCO, *Il santuario come istituzione*, cit., pp. 65-69, il quale ricomprende il santuario tra le istituzioni di cui all'art. 20 della Carta costituzionale, in quanto può qualificarsi come istituzione «un 'organismo' (inteso cioè come un sistema organizzato) composto da parti differenti e indipendenti, purtuttavia connesse, retto da una volontà esterna, per il conseguimento di uno scopo».

⁶⁰ COUNCIL OF EUROPE – PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 916 (9 may 1989) on redundant religious buildings*. Sul punto si veda PAOLO CAVANA, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, cit., p. 3, il quale ritiene che la questione delle chiese dismesse non può essere ridotta, come fa il Consiglio d'Europa, «ad una mera questione proprietaria, da risolversi secondo le scelte soggettive e di utilità del singolo proprietario, ovvero ad un problema di mera tutela del patrimonio storico-artistico, da affrontare con esclusiva attenzione ai pregi architettonici e/o artistici dell'edificio e dei suoi arredi».

⁶¹ COUNCIL OF EUROPE – COMMISSION PERMANENTE, *Recommandation 1484 (9 novembre 2000) relative à la gestion des cathédrales et autres édifices religieux en activité*.

dismessi è in ogni caso necessario rispettare le differenti tradizioni religiose nell'uso di tali edifici, riconoscendo così la dimensione religiosa come parte costitutiva del patrimonio culturale europeo⁶².

In Italia, il caso degli edifici di culto dismessi riguarda soprattutto le chiese destinate al culto cattolico, sia per la loro particolare valenza storica ed artistica sia per l'ampia diffusione sul territorio. Uno dei principali problemi in merito alle chiese cattoliche dismesse è proprio la loro successiva destinazione ad usi che siano compatibili con l'originaria funzione. Nella concezione cattolica, l'edificio di culto, in virtù della presenza eucaristica, assume una connotazione diversa rispetto alle altre fedi religiose, per le quali, costituisce invece un luogo all'interno del quale riunirsi ed esercitare attività culturali.

La tendenza di acquistare chiese dismesse e destinarle ad abitazioni private, strutture recettive o luoghi di svago è particolarmente diffusa. I principali motori di ricerca di immobili da acquistare dedicano apposite sezioni alla vendita di chiese non più destinate al culto. Non di rado, ciò suscita l'indignazione delle autorità religiose e dei fedeli, ledendo il sentimento religioso della collettività.

L'ordinamento canonico disciplina in modo chiaro l'ipotesi di dismissione di una chiesa. Tale fattispecie deve essere, invece, distinta dalla chiusura, la quale prevede la temporanea mancata destinazione al culto pubblico dell'edificio. Il tema non è specificamente disciplinato dal diritto canonico, ma è frutto di elaborazioni dottrinali, fondate anche sull'interpretazione degli *Orientamenti*⁶³ del 1992 della Conferenza Episcopale Italiana⁶⁴. Il documento prevede che le chiese non più destinate al servizio liturgico parrocchiale, se non idonee ad essere adibite a funzioni di culto di tipo sussidiario o di altre comunità, possono essere destinate ad altri usi compatibili. Deve pertanto ritenersi ammissibile anche il temporaneo mutamento della destinazione dell'edificio,

⁶² Sul punto si veda diffusamente PAOLO CAVANA, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, cit., pp. 52-54; PAOLO CAVANA, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, cit., pp. 1-2, il quale affronta approfonditamente la questione delle chiese dismesse anche in altri paesi europei ed extra-europei (pp. 10-17).

⁶³ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti (Roma, 9 dicembre 1992)*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, n. 9 del 9 dicembre 1992, n. 35.

⁶⁴ Si veda sul punto ISABELLA BOLGIANI, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte e prospettive tra diritto civile e canonico*, in *Jus*, 2014, 3, pp. 562-564.

senza che ciò determini il venir meno della dedizione di cui al can. 1212, come invece accade per le chiese dismesse⁶⁵. Tale mutamento temporaneo non farebbe venir meno il vincolo di destinazione al culto sotto il profilo civilistico, in virtù del rinvio operato al diritto canonico dal secondo comma dell'art. 831 c.c. per le ipotesi di cessazione della destinazione⁶⁶. D'altra parte, la fattispecie della chiesa temporaneamente adibita ad altri usi, in virtù anche della sua rilevanza nell'ordinamento giuridico italiano, solleva alcune perplessità. L'edificio, formalmente ancora «di culto» ma sostanzialmente utilizzato per altri scopi, godrebbe del particolare regime giuridico ad esso riservato non in ragione di una effettiva destinazione alle finalità culturali, creando così una sostanziale disparità di trattamento nei confronti di quegli edifici comuni destinati alle medesime attività. L'ordinamento canonico, ove si ammettesse il rinvio, non specifica, né è possibile desumere da altre fonti, le modalità e i tempi di tale mutamento temporaneo, creandosi così una situazione che presenta profili particolarmente indefiniti.

Minori dubbi interpretativi sorgono, invece, in relazione al caso delle chiese dismesse, per le quali, con provvedimento del Vescovo diocesano, interviene la definitiva cessazione della destinazione al culto e, dunque, la riduzione a uso profano non indecoroso.

⁶⁵ Tale orientamento non troverebbe invece conferma in CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Istruzione in materia amministrativa (Roma, 1° settembre 2005)*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, n. 8/9 del 1° settembre 2005, la quale adotta un orientamento più restrittivo in materia di temporaneo mutamento di destinazione. Al n. 128, il documento prevede che «La dedizione 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.

La chiesa deve essere nell'esclusiva disponibilità della persona giuridica competente per l'ufficiatura 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». Sul punto si veda anche diffusamente PAOLO CAVANA, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, cit., p. 71

⁶⁶ In tal senso, si veda ISABELLA BOLGIANI, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte e prospettive tra diritto civile e canonico*, in *Jus*, 2014, 3, p. 563; PAOLO CAVANA, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, cit., pp. 33-34.

Se una chiesa non può essere in alcun modo adibita al culto divino, né è possibile restaurarla, il Vescovo diocesano può ridurla ad uso profano (can. 1222, § 1)⁶⁷, in tal caso il luogo sacro perde la dedicazione o la benedizione (can. 1212)⁶⁸. L'impossibilità di adibire una chiesa al culto divino potrebbe derivare anche da altre gravi ragioni⁶⁹ (can. 1222, § 2), in tal caso al Vescovo è attribuita una discrezionalità⁷⁰ per la riduzione ad uso profano non indecoroso, dopo aver udito il consiglio presbiterale, con il consenso di quanti rivendicano legittimamente diritti su di essa.

Le norme canoniche e le interpretazioni dottrinali lasciano chiaramente trasparire che la riduzione ad uso profano di una chiesa deve costituire una estrema *ratio*. Quand'anche essa dovesse intervenire, gli *Orientamenti* della CEI del 1992 ritengono preferibile che il bene sia utilizzato in modo conforme alla sua originaria destinazione e che permanga nell'ambito della proprietà

⁶⁷ I due elementi di impossibilità di adibire la chiesa al culto divino e di restaurarla sono due requisiti che devono sussistere contemporaneamente. La dottrina ha altresì evidenziato che l'impossibilità non deve essere una mera inadeguatezza dell'edificio e, con riferimento alla restaurazione, può aversi anche una impossibilità relativa, ovvero data dalla mancanza dei mezzi economici necessari. Sul punto si veda JUAN IGNACIO ARRIETA, *can. 1222*, in *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, Colletti a San Pietro, Roma, 2004, p. 809; G. PAOLO MONTINI, *La cessazione degli edifici di culto*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2000, pp. 281-299; GIOVANNI PARISE, *Analisi degli aspetti rilevanti della normativa canonica sul mutamento di stato di parrocchie ed edifici sacri (cann. 515 §2 e 1222 §2): riflessioni e proposte*, in *Jus Ecclesiae*, 2017, n. 2.

⁶⁸ La perdita della dedicazione o della benedizione a norma del can. 1212 può aversi anche nel caso in cui il luogo sacro sia stato distrutto in gran parte. Per un approfondimento sul canone si veda ISABELLA BOLGIANI, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte e prospettive tra diritto civile e canonico*, cit., pp. 567-568; LUIGI MARIANO GUZZO, *Edifici destinati al culto cattolico tra disciplina normativa e nuove esigenze*, cit., pp. 517-522.

⁶⁹ Secondo la dottrina devono ritenersi «cause gravi» quelle legate al peso economico della manutenzione degli edifici (FRANS DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Jus Ecclesiae*, 1998, 1, p. 126) non possono rientrare, invece fra le cause gravi il riordinamento delle strutture parrocchiali, ovvero la volontà di favorire l'unità di una nuova parrocchia (G. PAOLO MONTINI, *La cessazione degli edifici di culto*, cit., p. 288; CARLO GULLO, *Brevi note sulla gravità della «causa» necessaria per ridurre la chiesa ad uso profano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1997, 2, pp. 7-10).

⁷⁰ ISABELLA BOLGIANI, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte e prospettive tra diritto civile e canonico*, cit., p. 565. Si veda sul punto anche G. PAOLO MONTINI, *La cessazione degli edifici di culto*, cit., pp. 287-289, il quale approfondisce anche la giurisprudenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica ed evidenzia che la maggior parte dei ricorsi erano stati presentati da presentati da parte dei fedeli che si sentivano lesi dal decreto di riduzione ad uso profano della chiesa da loro frequentata.

ecclesiastica. Sono conformi all'originaria destinazione al culto tutti quegli usi aventi carattere sociale, non speculativo e rivolti al benessere della collettività. Le chiese dismesse possono essere altresì affidate per l'uso liturgico ad associazioni o movimenti ecclesiali, a comunità cattoliche di nazionalità straniera o altre comunità cristiane, come quelle ortodosse⁷¹. Esse possono essere altresì adibite ad altri usi compatibili come quello sociale, culturale ed assistenziale.

Il processo di dismissione e di riuso è un momento delicato, in quanto investe non un semplice bene materiale (l'edificio), ma anche un ampio novero di interessi direttamente riferibili anche alla comunità di fedeli. Per tale ragione, il Pontificio Consiglio della Cultura nel documento "La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese – Linee Guida"⁷² ha evidenziato che l'assunzione della «decisione di cambiare la finalità di edifici costruiti come luoghi per il culto cristiano, nel rispetto dei presupposti stabiliti dalla normativa canonica e civile, dovrebbe coinvolgere nella riflessione i diversi soggetti ecclesiali implicati (l'intero popolo di Dio, il vescovo, il parroco, il consiglio pastorale, gli ordini religiosi, le associazioni e i movimenti ecclesiali, le confraternite, altri operatori

⁷¹ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti (Roma, 9 dicembre 1992)*, cit., n. 35.

⁷² PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA CULTURA, *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese – Linee Guida*, disponibile al sito web www.cultura.va, 17 dicembre 2018. Nel Documento sono altresì individuati i comportamenti dell'autorità ecclesiastica che possono dare adito a contestazioni sul piano giuridico, in particolare: «(a) ridurre a uso profano una chiesa in mancanza delle cause gravi richieste (oggi quasi sempre identificate nella impossibilità a sostenere economicamente l'agibilità dell'edificio); (b) destinare a uso improprio («sordido», cf. can. 1222) una chiesa dopo la sua riduzione a uso profano; (c) confondere la soppressione di una parrocchia con la riduzione ad uso profano della chiesa; (d) sopprimere una parrocchia per unione estintiva (con altra parrocchia) in vista della riduzione ad uso profano della ex chiesa parrocchiale; (e) cessare il culto divino mediante la chiusura di fatto di una chiesa, in vista della riduzione a uso profano; (f) cessare il culto cattolico mediante il trasferimento a diverso titolo dell'edificio sacro a comunità non cattoliche o non cristiane, con rischio di successiva riduzione a uso profano; (g) ridurre una parte della chiesa ad uso profano; (h) destinare di fatto una chiesa ad attività diverse dal culto divino (sala per concerti, conferenze ecc.), mantenendo in modo sporadico le funzioni religiose» (p. 4). Tra i principali problemi connessi alla dismissione delle chiese emerge «necessità di preservare da un riutilizzo improprio («sordido») ex chiese già ridotte ad uso profano nel loro passaggio da un proprietario a un altro; (ii) necessità di prevenire situazioni in cui possa essere offeso il sentimento religioso del popolo cristiano; (iii) necessità di considerare la destinazione degli altari, che non perdono mai la loro dedizione o benedizione anche dopo la riduzione della chiesa ad uso profano (cf. can. 1238, § 2)» (pp. 3-4).

pastorali e i parrocchiani) per trovare con realismo la soluzione giusta. Il discernimento dovrebbe essere fatto tenendo presente la realtà fattuale e simbolica»⁷³. È, altresì, auspicabile che «quando non sia più possibile mantenere un edificio religioso come tale, si faccia uno sforzo per assicurargli un nuovo uso religioso (ad esempio, affidandolo ad altre comunità cristiane), culturale o caritativo, per quanto possibile compatibile con l'intenzione originale della sua costruzione. Sembrano pertanto da escludere riutilizzi commerciali a scopo speculativo, mentre potrebbero essere considerati quelli a scopo solidale. Sono certamente da preferirsi adattamenti con finalità culturali (musei, aule per conferenze, librerie, biblioteche, archivi, laboratori artistici ecc.) o sociali (luoghi di incontro, centri Caritas, ambulatori, mense per i poveri e altro)»⁷⁴.

È evidente che la scelta del diverso uso cui destinare la chiesa dismessa è effettuata, nel caso in cui il bene sia di proprietà ecclesiastica⁷⁵, da parte dell'autorità canonica, la quale verificherà la sussistenza dei requisiti di cui sopra⁷⁶. Nell'ipotesi di alienazione del bene ad un soggetto terzo⁷⁷, occorre

⁷³ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA CULTURA, *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese – Linee Guida*, cit., p. 13.

⁷⁴ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA CULTURA, *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese – Linee Guida*, cit., p. 13.

⁷⁵ Nel caso in cui l'edificio appartenga ad un privato proprietario, «una volta cessata la destinazione all'esercizio pubblico del culto, che costituisce il fondamento ultimo del sacrificio delle ragioni proprietarie, queste riacquistano la loro caratteristica ampiezza. Il proprietario torna quindi a godere e disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo, secondo quanto previsto dall'art. 832 c.c., e può perciò imporre a essa qualsiasi destinazione, senza possibilità da parte dell'autorità ecclesiastica di escludere o porre limitazioni a tale facoltà intrinseca allo statuto proprietario», in tal senso VENERANDO MARANO, *Gli edifici di culto. Regime proprietario e atti di disposizione*, in www.chiesacattolica.it. 2016, p. 6.

⁷⁶ In tali casi, la chiesa può essere concessa in comodato (a titolo gratuito) o essere oggetto di un contratto di locazione. Le condizioni di utilizzo potranno essere stabilite dalle parti nel contratto. Il contratto potrà infatti prevedere un uso del bene “compatibile” con la sua precedente destinazione. L'uso incompatibile del bene da parte della controparte determinerà un inadempimento contrattuale, che è causa di risoluzione del contratto e di risarcimento del danno. Sul punto si veda VENERANDO MARANO, *Gli edifici di culto. Regime proprietario e atti di disposizione*, cit., p. 6

⁷⁷ Sul punto CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti (Roma, 9 dicembre 1992)*, cit., n. 35, prevedono che qualora questa fosse inevitabile l'alienazione, deve essere data la preferenza a nuovi proprietari, che ne garantiscano non solo l'integrale conservazione, ma anche l'uso pubblico, almeno temporaneo. Il diritto di prelazione previsto dagli Orientamenti della CEI non ha tuttavia alcun rilievo civile.

indagare se e in che modo il vincolo previsto dall'ordinamento canonico di destinare la chiesa dismessa a determinati «usi profani non indecorosi» possa acquisire efficacia civile e dunque limitare le facoltà di godimento del proprietario.

A tal riguardo, il Pontificio Consiglio della Cultura, nelle Linee Guida, ha evidenziato la necessità che «Negli atti di alienazione (compravendita e trasferimento) possibilmente si introducano clausole a difesa degli edifici sacri, anche in vista dei successivi passaggi di proprietà. Si fa appello alle autorità civili in modo da garantire mediante un vincolo giuridico la dignità del luogo»⁷⁸.

L'ordinamento giuridico non prevede alcuna norma che tuteli la particolare destinazione «non indecorosa» delle chiese dismesse alienate, in virtù del loro originario carattere sacro⁷⁹. A tal riguardo sono state proposte dalla dottrina diverse soluzioni.

La prima si basa sul richiamo dell'art. 831, secondo comma, c.c. al diritto canonico per il caso di cessazione del vincolo ed attribuisce efficacia civile alla regola della destinazione delle chiese dismesse a usi profani non indecorosi⁸⁰. Per effetto di tale rinvio recettizio, da un lato cesserebbe il vincolo di destinazione al culto, venendo meno la dedicazione o la benedizione, e dall'altro sorgerebbe un nuovo vincolo di destinazione che, anche in caso di alienazione

⁷⁸ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA CULTURA, *La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese – Linee Guida*, cit., p. 14.

⁷⁹ Il problema non si pone nel caso in cui la chiesa dismessa sia anche bene d'interesse storico artistico, in quanto, come è stato sopra evidenziato, l'ordinamento giuridico pone particolari limitazioni alle ipotesi di alienazione come la preventiva autorizzazione e il successivo diritto di prelazione a favore del Ministero.

⁸⁰ Sul punto si veda ISABELLA BOLGIANI, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte e prospettive tra diritto civile e canonico*, cit., pp. 569-570, la quale altresì propone «di richiamare al riguardo il dettato dell'ancora vigente regio decreto n. 635 del 1940, il quale all'art. 20, comma 2 dispone che è 'vietato l'uso delle chiese e degli altri luoghi sacri per manifestazioni estranee al sentimento religioso o per scopi non attinenti al culto'. Tale norma, evidentemente rivolta ai casi in cui non sia venuta meno la *deputatio ad cultum*, potrebbe infatti venire comunque considerata applicabile anche agli edifici dismessi nella parte riguardante il divieto di uso degli stessi per manifestazioni 'estranee' al sentimento religioso. Ciò in quanto l'impiego del termine 'chiese', senza specificazione alcuna circa l'effettiva ed attuale destinazione al culto pubblico, parrebbe consentire una interpretazione estensiva di tale disposizione e la conseguente lettura della locuzione 'manifestazioni estranee al sentimento religioso' nel senso della esclusione di utilizzi poco consoni rispetto alla originaria destinazione dell'immobile».

del bene, impedirebbe al proprietario di adibirlo ad usi indecorosi. Le difficoltà applicative di tale soluzione sono evidenti, il vincolo di destinazione ad uso non indecoroso sarebbe del tutto privo di un'autonoma disciplina giuridica e, pur tutelando il sentimento religioso della collettività ed avendo una rilevante funzione sociale, finirebbe per ledere la certezza e la stabilità dei rapporti giuridici.

L'altra strada è quella dell'adozione dello strumento negoziale, attraverso il quale sarebbe concretamente possibile garantire la destinazione non indecorosa delle chiese dismesse. Il negozio giuridico che soddisfa gli interessi del caso *de quo* è l'atto di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c., il quale consente di imprimere ad un bene immobile una particolare destinazione diretta a soddisfare interessi meritevoli di tutela. Non v'è dubbio che gli usi non indecorosi individuati dal diritto canonico siano tutti volti a soddisfare interessi religiosi e sociali, che, in quanto tali, possono rientrare nella fattispecie di cui all'art. 2645-ter c.c. In tale caso, sarebbe opportuno che l'ente ecclesiastico proprietario della chiesa dismessa destini il bene all'uso non indecoroso prescelto⁸¹ e congiuntamente trasferisca il bene a favore del terzo. In tal caso il trasferimento non è strumentale alla destinazione, pertanto sarà sorretto da un'autonoma causa negoziale e alla cessazione del vincolo il bene resterà nella titolarità del terzo⁸².

Le limitazioni d'uso delle chiese dismesse non si riferiscono alle sole attività «lucrative». La presenza sul territorio italiano di tradizioni religiose profondamente diverse da quelle del ceppo giudaico-cristiano ha indotto la riflessione sulla possibilità che le chiese cattoliche dismesse possano essere destinati alle attività culturali e culturali di confessioni religiose non cristiane. In

⁸¹ Per approfondimenti sulla destinazione di scopo si veda il Capitolo 3, par. 4.1.

⁸² Sul punto si veda anche VENERANDO MARANO, *Gli edifici di culto. Regime proprietario e atti di disposizione*, cit., p. 7, il quale tuttavia evidenzia opportuna che l'imposizione del vincolo civilistico determina una riduzione del valore economico del bene in oggetto. L'Autore, altresì, propone che in caso trasferimento a titolo gratuito (meno frequente nella prassi) «si potrebbe ipotizzare una donazione modale, ovvero una donazione a cui apposto un modo. Il donante attribuisce cioè il bene al donatario con l'obbligo del donatario di utilizzare il bene o la somma donata per un determinato».

Analogamente anche PAOLO CAVANA, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, cit., p. 73, il quale tuttavia ritiene che esso possa sul piano pratico appesantire le procedure per l'eventuale cambiamento di destinazione d'uso di edifici privi di valore storico e costituire un limite per le dinamiche religiose.

merito all'ipotesi di concedere in uso chiese dismesse a favore di comunità religiose non cristiane, in particolare islamiche, l'interpretazione delle fonti del diritto canonico non è univoca. Secondo un orientamento, in una lettura combinata dei diversi documenti in materia, sarebbe ammissibile la destinazione ad una tradizione religiosa cristiana e non anche alle altre⁸³. D'altra parte, occorre rilevare che gli *Orientamenti* della CEI del 1992, al n. 35, prevedono esplicitamente che in caso di chiusura temporanea della chiesa, per la quale non sia ancora intervenuto il provvedimento di riduzione ad uso profano, è possibile adibirla «a funzioni di culto di tipo sussidiario o di comunità particolari», non precisando tra comunità cristiane e non. Non si vede dunque, perché, le chiese dismesse, per le quali sia venuta anche la dedicazione, non possano essere destinate alle attività religiose di altre comunità. In tale prospettiva, le chiese dismesse assumono un rinnovato potenziale rispondendo agli interessi religiosi di altre comunità religiose, assicurando così ai fedeli di altre religioni un luogo all'interno del quale poter pregare⁸⁴.

Emblematico è il caso verificatosi in provincia di Bergamo di una cappella non più destinata al culto pubblico cattolico, di proprietà di un ente pubblico⁸⁵. Tale cappella era stata concessa in comodato d'uso gratuito alla diocesi ortodossa rumena per consentire l'esercizio delle attività culturali. L'ente pubblico ha successivamente messo all'asta la cappella, la quale è stata acquistata da un'associazione musulmana locale con lo scopo di destinarla a luogo di culto islamico. L'aggiudicazione all'asta dell'edificio già in precedenza destinato al culto ha consentito all'associazione islamica di aggirare il complesso e restrittivo procedimento per la nuova costruzione di luoghi di

⁸³ Sul punto si veda ISABELLA BOLGIANI, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte e prospettive tra diritto civile e canonico*, cit., pp. 575-578.

⁸⁴ Sul punto si veda anche ANTONIO INGOGLIA, *Welfare migration ed enti religiosi*, in *Jus*, 2017, 3, pp. 233-236, il quale evidenzia che non mancano casi di «riallocazione di edifici di culto già appartenenti ad istituzioni ed enti cattolici mediante cessione degli stessi alle comunità islamiche, poiché in tali casi la devoluzione è preceduta dalla sottrazione alla originaria destinazione attraverso la riduzione ad uso profano con decreto vescovile. Tra i casi più significativi degli ultimi anni va ricordato quello riguardante la moschea ricavata nella chiesa di San Paolino di Nola, scelta per il suo orientamento verso la Mecca, e ceduta alla Regione Siciliana dalla Diocesi di Palermo dopo che la stessa era stata ritenuta non più destinata al servizio liturgico».

⁸⁵ La notizia è disponibile su www.avvenire.it.

culto previsto dalla legislazione regionale lombarda. Tale vicenda non è stata accolta pacificamente da parte della comunità cattolica. La Diocesi di Bergamo⁸⁶ in una nota del 26 ottobre 2018 ha precisato che «La notizia dell'assegnazione della Chiesa del vecchio ospedale alla comunità musulmana cittadina che si è aggiudicata il bando predisposto dall'Ente proprietario, è capace di suscitare riflessioni che superano le risposte più immediate che in queste ore si sono susseguite. [...] In questi ultimi anni abbiamo accompagnato con favore la sistemazione della consistente comunità ortodossa romena che ha trovato nella Chiesa del vecchio ospedale e nelle sue adiacenze, la collocazione più adeguata alle necessità dei numerosi fedeli.

È questa comunità che si è disposta a partecipare al bando indetto con la convinta determinazione di poterlo vincere ed entrare così in possesso pieno della Chiesa e degli ambienti vicini. Così non è avvenuto: il bando è stato vinto da una delle associazioni musulmane presenti nella nostra città.

Ci troviamo di fronte quindi ad una situazione sorprendente, per cui una Chiesa, di proprietà dell'Ente pubblico, diventerà, attraverso procedure legittime, un luogo di culto musulmano. Bisogna ammettere che tutto questo alimenta sconcerto nell'intera comunità cristiana cattolica e ortodossa, pur nel riconoscimento del legittimo diritto per comunità di altre religioni a poter pregare in luoghi deputati per questo e spesso ostacolate nella realizzazione di questo diritto.

L'esito paradossale di questa vicenda è sotto gli occhi di tutti e ritengo debba alimentare assunzioni di responsabilità, da parte di chi ci governa, nei confronti delle diverse comunità religiose, non ultima quella ortodossa romena ora rimasta senza una Chiesa per pregare e alla quale desideriamo manifestare la nostra vicinanza fraterna e l'impegno per la ricerca di una nuova sistemazione».

Il fenomeno della destinazione di chiese cattoliche dismesse ad altri culti interessa in particolare gli immobili di proprietà degli enti pubblici, al fine di favorire l'integrazione sociale e culturale, in un'ottica di pluralismo confessionale. A tal riguardo il Comune di Sezze, con la delibera n. 8 del 18 gennaio 2018, ha concesso alla Diocesi Ortodossa Romena dei "Santi Arcangeli

⁸⁶ La nota è disponibile su www.diocesibg.it.

Michele e Gabriele” la Chiesa “Madonna della Pace” per l’esercizio del culto. Tale immobile di proprietà dell’ente pubblico è stato ridotto ad uso profano da parte Vescovo. Nella delibera comunale è, tuttavia, espressamente riportata nota con cui il Vescovo della Diocesi di Latina-Terracina-Sezze-Priverno ha espresso nulla osta favorevole alla concessione dell’edificio di cui in premessa, alla Diocesi Ortodossa Romena d’Italia, “nella consapevolezza che tale antico edificio di culto potrà costituire un valido strumento di aggregazione per i fratelli Ortodossi, conservandosi la nativa destinazione al culto cristiano”.

5. – *Il fenomeno del church-sharing.*

Il pluralismo religioso che caratterizza la società contemporanea ha determinato la coesistenza all’interno dei medesimi spazi di luoghi di culto di diverse fedi religiose. Ciò ha modificato la *skyline* di alcune città italiane, nelle quali appaiono accanto ai tradizionali campanili i minareti delle moschee. L’architettura religiosamente orientata è infatti espressione delle tradizioni religiose e culturali di un determinato popolo⁸⁷. Tale espressione dell’identità culturale dei fedeli non è pienamente favorita da parte dell’ordinamento giuridico. La stessa giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la struttura degli edifici di culto deve pur sempre essere conforme agli *standard* architettonici e paesaggistici del luogo di insediamento, ritenendo così legittima la normativa regionale che impone di conformare la costruzione al paesaggio circostante⁸⁸.

Come è stato affrontato in precedenza, ampie sono le difficoltà legate alla costruzione di un edificio di culto, in particolare delle confessioni prive di intesa, le quali si scontrano con la pressante esigenza delle comunità di fedeli di avere uno spazio fisico da destinare alle attività culturali.

⁸⁷ MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 449-454.

⁸⁸ Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63, in *Foro Italiano*, 2017, 5, I, p. 1451

Il fenomeno del c.d. *church-sharing* nasce proprio dall'esigenza di condividere i luoghi di culto con fedeli appartenenti ad altre fedi religiose⁸⁹. Esso può assumere, a sua volta, due aspetti diversi:

- a) quello di un luogo di culto che sin dal momento della sua costruzione è condiviso tra le diverse fedi religiose;
- b) quello di un luogo di culto che è già destinato ad un particolare culto e che viene messo a disposizione successivamente anche ad un'altra fede religiosa.

Gli ordinamenti religiosi sono tra i principali promotori di tale iniziativa. In virtù del principio di solidarietà e condivisione, hanno messo a disposizione dei fedeli di altre religioni i propri luoghi di culto⁹⁰.

La dottrina della Chiesa cattolica, sul punto, ha evidenziato che se i fedeli cristiani non in piena comunione con la Chiesa cattolica, «non hanno un luogo, né gli oggetti liturgici necessari per celebrare degnamente le loro cerimonie religiose, il Vescovo diocesano può loro permettere di usare una chiesa o un edificio cattolico e anche prestar loro gli oggetti necessari per il loro culto»⁹¹. Il Documento ritiene possibile anche la stessa costruzione di un edificio di culto comune, previo accordo scritto tra le autorità delle comunità religiose relativo agli obblighi finanziari e alle obbligazioni derivanti dalle leggi ecclesiastiche e civili⁹². Tale impegno della Chiesa cattolica è stato rinnovato anche dall'Istruzione "*Erga migrantes caritas Christi*", la qual considera la presenza di immigrati cristiani di Chiese particolari come «una nuova possibilità di vivere

⁸⁹ Gli spazi sacri condivisi sono presenti da secoli e sono quotidianamente praticati da persone provenienti da culture religiose differenti. Vi sono, per esempio, i santuari condivisi da cristiani e da musulmani in Macedonia e più generalmente nel bacino del Mediterraneo o quelli a disposizione di musulmani ed ebrei in Marocco. Sul punto si veda diffusamente AA.VV., *I luoghi sacri comuni ai monoteismi. Tra cristianesimo, ebraismo e islam*, a cura di D. ALBERA, M. COUROUCLI, Brescia, Morcelliana, 2013.

⁹⁰ Si veda sul punto anche GENNARO FUSCO, *Luoghi di preghiera e di raccoglimento multireligiosi: una modalità per favorire il dialogo interreligioso?*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 493-505; ANTONIO INGOGLIA, *Welfare migration ed enti religiosi*, cit., pp. 233-236.

⁹¹ PONTIFICIO CONSIGLIO PER LA PROMOZIONE DELL'UNITÀ DEI CRISTIANI, *Direttorio per l'applicazione dei principi e delle norme sull'ecumenismo*, Città del Vaticano, 1993, n. 137.

⁹² PONTIFICIO CONSIGLIO PER LA PROMOZIONE DELL'UNITÀ DEI CRISTIANI, *Direttorio per l'applicazione dei principi e delle norme sull'ecumenismo*, Città del Vaticano, 1993, n. 140.

la fraternità ecumenica nella concretezza della vita quotidiana e di realizzare, lontani da facili irenismi e dal proselitismo, una maggiore comprensione reciproca fra Chiese e Comunità ecclesiali»⁹³. L'Istruzione, tuttavia, approfondisce anche il rapporto con i migranti non cristiani, precisando che «per rispetto ai propri luoghi sacri e anche alla religione dell'altro, non riteniamo opportuno che quelli cattolici - chiese, cappelle, luoghi di culto, locali riservati alle attività specifiche della evangelizzazione e della pastorale - siano messi a disposizione di appartenenti a religioni non cristiane»⁹⁴. Analogamente, anche la Conferenza Episcopale Italiana, ha precisato che «le comunità cristiane, per evitare inutili fraintendimenti e confusioni pericolose, non devono mettere a disposizione, per incontri religiosi di fedi non cristiane, chiese, cappelle e locali riservati a culto cattolico, come pure ambienti destinati alle attività parrocchiali»⁹⁵. La materia è altresì disciplinata dal *Vademecum per la pastorale verso gli orientali non cattolici* della Conferenza Episcopale Italiana del 2009, il quale al n. 68 dispone che «Se il Vescovo diocesano ritiene opportuno concedere chiese cattoliche a una comunità orientale non cattolica, scelga preferibilmente edifici sacri non in uso». Nello stesso paragrafo si precisa che «La concessione sia di norma formalizzata mediante un contratto di comodato per un tempo non superiore a 19 anni» e che il comodatario si impegni a che «l'edificio sacro o il locale siano mantenuti in modo idoneo e decoroso, secondo le proprie norme liturgiche». Tuttavia, non mancano ipotesi di utilizzo comune, il che può avvenire, secondo la previsione del paragrafo successivo, «Qualora il vescovo diocesano abbia dato l'autorizzazione perché eccezionalmente gli orientali non cattolici, per mancanza di luoghi propri, celebrino in un luogo di culto cattolico attualmente in uso».

In applicazione del principio di solidarietà e di carità, invece, nulla osta alla possibilità di mettere a disposizione spazi di tipo sociale, anche se di proprietà

⁹³ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA PASTORALE PER I MIGRANTI E GLI ITINERANTI, *Istruzione Erga migrantes caritas Christi*, Città del Vaticano, 2004, n. 56.

⁹⁴ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA PASTORALE PER I MIGRANTI E GLI ITINERANTI, *Istruzione Erga migrantes caritas Christi*, Città del Vaticano, 2004, n. 61.

⁹⁵ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA – COMMISSIONE ECCLESIALE PER LE IMMIGRAZIONI, *Ero straniero e mi avete ospitato. Orientamenti pastorali per l'immigrazione*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1993, n. 34.

di enti ecclesiastici cattolici. Essi, infatti, costituiscono un prezioso strumento per favorire l'integrazione dei nuovi arrivati e preparare mediatori culturali capaci di favorire il superamento delle barriere culturali e religiose promuovendo una adeguata conoscenza reciproca⁹⁶.

Non sono mancate esperienze concrete di condivisione di luoghi e spazi nel mondo cattolico, recependo anche i frequenti messaggi in materia di accoglienza e solidarietà di Papa Francesco. Capannoni e altre strutture di proprietà di enti ecclesiastici cattolici sono stati messi a disposizione delle attività culturali di altre fedi religiose, locali fatiscenti sono stati trasformati in chiese multi-religiose. Gli enti ecclesiastici cattolici hanno molto spesso finanziato direttamente e promosso la costruzione di luoghi di culto di altre religioni. Le religioni forniscono, in tale prospettiva, gli strumenti necessari per un'effettiva attuazione della libertà religiosa.

Il *church-sharing* costituisce uno straordinario esempio di dialogo e conoscenza tra le diverse religioni, oltre che soddisfare le esigenze culturali dei fedeli. In Europa esiste già il primo centro multi-religioso che riunisce nello stesso complesso architettonico una chiesa, una sinagoga e una moschea⁹⁷. La *House of One*⁹⁸ (Casa dell'Uno) di Berlino ha inaugurato il 29 gennaio 2018 il primo padiglione, la costruzione delle tre sezioni inizierà nel 2019. Il progetto nasce su iniziativa dei *leader* religiosi delle comunità cristiane, ebraiche e musulmani locali, al fine di garantire non solo un luogo per le attività culturali, ma anche per favorire il dialogo tra le diverse fedi, costruire rispetto e

⁹⁶ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA PASTORALE PER I MIGRANTI E GLI ITINERANTI, *Istruzione Erga migrantes caritas Christi*, Città del Vaticano, 2004, n. 61.

⁹⁷ Uno spazio multi-religioso, seppur temporaneo, è stato allestito nel febbraio 2010 all'interno del quartiere espositivo della Fiera di Milano, costruita a Rho. Era l'«Oasi del Silenzio», una iniziativa gestita dal Consiglio delle Chiese Cristiane di Milano e dal Forum delle Religioni, come luogo di raccoglimento aperto a tutti i culti. L'area si presentava divisa in tre parti: un ingresso, con lo scopo di accogliere i visitatori; una cappella destinata ai fedeli cristiani; un locale lasciato volutamente senza caratterizzazioni religiose specifiche, per riservarlo alle altre confessioni.

Si segnala anche la chiesa di Maria Maddalena a Friburgo, la quale costituisce un caso particolare. La chiesa è condivisa tra protestanti e cattolici, l'aula è divisa in tre parti, due delle quali accolgono gli spazi per il culto delle confessioni ospitate, mentre la terza ospita il fonte battesimale, punto d'incontro tra le due comunità.

⁹⁸ La descrizione dell'iniziativa è disponibile al sito web www.house-of-one.org/en.

comprensione reciproca per far scomparire l'intolleranza religiosa. Il progetto italiano della "Casa delle Religioni", avviato nel 2015, prevede la restaurazione di un capannone industriale sito a Torino con spazi separati da destinare ai diversi riti religiosi e spazi comuni per favorire l'incontro culturale tra le diverse fedi religiose.

La presenza di spazi multi-religiosi dedicati alle attività di preghiera è sempre più diffusa anche nei luoghi pubblici. L'ospedale di Livorno ha inaugurato la "sala multireligiosa di preghiera e meditazione", concepita nell'ambito di una tavola rotonda tra le diverse religioni⁹⁹, per consentire la preghiera e la meditazione ai fedeli delle diverse confessioni, ma anche un momento di raccoglimento e ristoro interiore a tante persone. Così anche l'Ospedale di Careggi a Firenze ha recentemente realizzato uno spazio multireligioso. L'apertura delle "*multi-faith rooms*" è un'esigenza particolarmente avvertita anche negli scali aeroportuali, essendo necessario garantire al viaggiatore-fedeale di poter praticare le attività cultuale in uno spazio idoneo. L'Aeroporto di Fiumicino prevede al Terminal 3 una cappella cattolica ed una sala di preghiera multi-religiosa.

Il fenomeno della condivisione dei luoghi di culto induce ad una attenta riflessione sulla condizione giuridica degli edifici, in particolare, con riferimento al vincolo di destinazione al culto¹⁰⁰. In quanto diretta espressione della libertà religiosa, il peculiare regime giuridico di *favor* previsto per gli edifici di culto si estende anche alle costruzioni multi-religiose.

⁹⁹ Alla tavola rotonda erano presenti la Chiesa Cattolica, Chiesa Greco-Ortodossa della Dormizione della Madre di Dio, Comunità Ebraica, Chiesa Evangelica Valdese, Chiesa Evangelica Battista, Chiesa Evangelica Pentecostale, Chiesa Cristiana Avventista del settimo giorno, Comunità Islamica, Chiesa Ortodossa Rumena, Assemblea Spirituale dei Baha'i di Livorno, Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni.

¹⁰⁰ Il fenomeno è regolamentato nel Regno Unito, il quale ha emendato nel 2012, il *Sharing of Church Buildings Act* del 1969. Il Documento disciplina la condivisione degli edifici di proprietà di enti ecclesiastici e, al n. 4, espressamente prevede la condivisione di luoghi destinati al culto. È possibile un accordo di condivisione tra Chiese diverse, il quale deve prevedere, nel caso di un edificio adibito a luogo di culto, le modalità di gestione delle diverse pratiche religiose. Il testo normativo, inoltre, nell'ultimo paragrafo, rinvia ai diritti religiosi per la determinazione delle singole ritualità, come se adorassero in edifici separati.

Con riferimento al vincolo di destinazione al culto e la relativa amministrazione dell'edificio di culto, occorre distinguere le diverse fattispecie. Nel caso degli edifici destinati al culto pubblico cattolico, ove successivamente condivisi con le comunità delle altre Chiese, deve ritenersi che non venga meno il vincolo di cui all'art. 831, comma secondo, c.c., ai sensi del quale la sua cessazione avviene solo in conformità al diritto canonico. La gestione dell'edificio di culto permane, altresì, in capo all'autorità canonica competente.

Maggiori perplessità solleva il caso di costruzione di un luogo di culto comune, destinato al culto cattolico e ai culti delle altre Chiese. Il diritto canonico, come è stato in precedenza evidenziato, prescrive la conclusione di un accordo tra le rispettive autorità per la gestione amministrativa e finanziaria dell'edificio. Dal punto di vista civilistico, deve ritenersi che, ove si accolga la teoria del rinvio all'ordinamento canonico dell'art. 831, secondo comma, c.c., sussista il vincolo di destinazione al culto pubblico, in quanto esso sorge per effetto del provvedimento di *deputatio* dell'autorità canonica, che si avrà anche nel caso di un luogo condiviso. Ad analoga conclusione (e forse con minori dubbi interpretativi) si può giungere ove si accolga la posizione dottrinale secondo cui il vincolo di destinazione sorge sulla base della frequentazione del luogo di culto da parte di un gruppo indeterminato di *cives-fideles*¹⁰¹.

Le perplessità relative alla limitata applicabilità del vincolo di destinazione di cui al secondo comma dell'art. 831 c.c. si manifestano anche nel caso degli edifici di culto condivisi tra religioni non cattoliche. Non potendo sorgere *ex lege* il vincolo di destinazione al culto, in tali casi può essere utilizzato lo strumento negoziale al fine di determinare le competenze relative all'amministrazione dell'edificio di culto. Il vincolo di destinazione al culto, il quale impedisce che un edificio sia distratto dalle finalità culturali, può sorgere per effetto di un atto di destinazione *ex art. 2645-ter c.c.* o di un *trust*¹⁰², sia al momento della sua nascita come edificio di culto condiviso sia nel caso in cui la condivisione con altri culti avvenga in un momento successivo.

¹⁰¹ Per una approfondita trattazione degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali relativi al vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico, si rinvia al Capitolo 1, par. 4.

¹⁰² Per la cui approfondita trattazione in relazione alle finalità culturali si rinvia al Capitolo 3, parr. 4.1 e 4.2.

L'adozione dello strumento negoziale è, altresì, possibile (e suggerita) in tutti quei casi in cui un ente ecclesiastico cattolico voglia destinare un bene immobile di cui è titolare alle attività culturali di un'altra confessione religiosa. In tali casi, la costituzione del vincolo dovrà pur sempre avvenire nel rispetto delle norme tutorie previste dal diritto canonico. Anche nel caso di un edificio multireligioso è preferibile l'imposizione di un vincolo di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c., al fine di assicurare alle comunità di fedeli uno spazio di culto nonché di determinare le modalità con le quali sarà necessario eseguire il programma destinatorio. Ciò è necessario al fine di evitare eventuali controversie tra le diverse organizzazioni religiose coinvolte nel progetto e le rispettive comunità di fedeli in relazione alla gestione dell'edificio.

CAPITOLO III

GLI EDIFICI DEI CULTI PRIVI DI INTESA

SOMMARIO: 1. - La legge sui culti ammessi. Luci ed ombre d'incostituzionalità; 2. - Gli interventi della Corte costituzionale per la tutela degli edifici dei culti ammessi; 3. - Le proposte e il disegno di legge in tema di edilizia dei culti ammessi; 4. - La tutela e la promozione degli edifici di culto attraverso l'adozione dello strumento negoziale; 4.1 – L'art. 2645-*ter* c.c. e il vincolo di destinazione al culto; 4.2 – Negozi di destinazione e finalità cultuali: ipotesi applicative del *religious trust* e del contratto di affidamento fiduciario; 4.3 – Enti religiosi e luoghi di preghiera: proposte operative per la gestione e la promozione degli edifici di culto.

1. – La legge sui culti ammessi. Luci ed ombre d'incostituzionalità.

L'edificio di culto rappresenta uno degli strumenti necessari per l'esercizio in concreto del diritto di libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost. La disponibilità di luoghi e edifici di culto da destinare alle ritualità è un elemento imprescindibile per garantire sia al singolo fedele che alla comunità religiosa il libero esercizio del credo.

La loro disciplina giuridica è dettata da diverse fonti dell'ordinamento, in base alla riconducibilità dell'edificio ad una confessione religiosa con o senza intesa. Il quadro normativo di riferimento deve, tuttavia, essere letto sempre attraverso il prisma del dettato costituzionale, ovvero in un'ottica di promozione e tutela delle attività connesse alle finalità cultuali o di eguale libertà delle confessioni religiose.

La disciplina degli edifici di culto delle confessioni religiose ad oggi prive di intesa con lo Stato italiano *ex art. 8, comma 3, Cost.* è dettata dalla legge unilaterale del 24 giugno 1929, n. 1159 e dal R.D. del 28 febbraio 1930, n. 289¹.

L'art. 1 della L.n. 1159/1929 afferma che «Sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino

¹ Si veda sul punto ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., pp. 168-173; MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 302;

principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico di tali culti è libero». Il R.D., in attuazione delle norme della legge menzionata, prevedeva, all'art. 1, che «1. Per l'esercizio pubblico dei culti ammessi nello stato, i fedeli di ciascun culto possono avere un proprio tempio od oratorio. 2. L'apertura di un tempio od oratorio al culto deve essere chiesta dal ministro del rispettivo culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell'art. 3 della legge, con domanda diretta al Ministro per la giustizia e gli affari di culto e corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio è necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli ed è fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione. 3. L'apertura è autorizzata con decreto reale emanato su proposta del Ministro per la giustizia e gli affari di culto di concerto con quello per l'interno». La disposizione costituiva una misura di polizia volta alla limitazione della libertà di culto, in quanto il rilascio dell'autorizzazione dipendeva dal potere discrezionale del Ministero dell'Interno².

All'art. 2, il medesimo R.D., prevede che «1. I fedeli di un culto ammesso nel regno possono, senza preventiva autorizzazione dell'autorità governativa, tenere negli edifici, aperti al culto a norma dell'articolo precedente, riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o di altri atti di culto, a condizione che la riunione sia presieduta od autorizzata da un ministro di culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell'art. 3 della legge. In tutti gli altri casi si applicano le norme comuni per le riunioni pubbliche».

Tale disciplina giuridica è stata oggetto, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, di un'attenta attività di armonizzazione da parte della Corte

² Concordi su tale interpretazione anche FELICE CAPPELLO, *Religione cattolica e culti «ammessi» secondo i Patti Lateranensi*, in *La Civiltà Cattolica*, 1934, 3, pp. 464-474; ORIO GIACCHI, *La legislazione sui culti ammessi*, Vita e Pensiero, Milano, 1934, p. 20; LEONARDO VIVIANI, *Enti acattolici e cattolici nel nuovo diritto pubblico italiano*, Cremonese, Roma, 1936, p. 45; GIORGIO PEYROT, *Libero esercizio degli atti del proprio ministero da parte di pastori evangelici ed approvazione governativa dei ministri di un culto ammesso*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1956, 2, p. 383 ss.; GIORGIO PEYROT, *Osservazioni sui luoghi e sulle riunioni private di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1953, 2, p. 234 ss. e da ultimo MARIO PETRONCELLI, voce *Edifici di culto cattolico*, cit., pp. 290-291.

costituzionale³. Con la sentenza del 18 novembre 1958, n. 594, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dei commi 2 e 3 dell'art. 1 del R.D. n. 289 del 1929, nella parte in cui prevedevano l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, oltre che per gli effetti civili, anche per l'esercizio del culto, e dell'art. 2 dello stesso R.D. il quale condizionava l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto al fatto che la riunione fosse presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina fosse stata approvata dal Ministro competente. La Corte costituzionale nella sentenza citata evidenzia il contrasto tra le norme dichiarate illegittime e i principi contenuti negli artt. 8 e 19 della Carta. La

³ Le norme diedero vita ad una serie di casi dopo l'entrata in vigore della Carta che furono oggetto di numerose sentenze ed in particolare Pretore di Avola, 11 marzo 1952, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1953, 2, p. 281; Tribunale di Ragusa, 13 marzo 1953, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1953, 2, p. 232; Cass., 7 maggio 1953, in *Giustizia Penale*, 1953, 2, p. 966; Cass., 30 novembre 1953, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1955, 2, p. 31; Cass., 27 marzo 1954, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1955, 2, p. 29; Pretore di Locri, 1 febbraio 1955, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1955, 2, p. 245; Tribunale di Crotona, 20 luglio 1957, in *Giustizia Civile*, 1957, 3, p. 253.

⁴ Corte cost., 24 novembre 1958, n.59, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1959, 2, p. 25, con nota di FRANCESCO FINOCCHIARO, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*.

⁵ La Corte, nella sentenza, ritiene che «il fondamento della decisione sia tutto nello stabilire con chiarezza la distinzione, da cui si disnodano poi tutte le conseguenze, fra la libertà di esercizio dei culti acattolici come pura manifestazione di fede religiosa, e la organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato. Questa distinzione, mentre risulta evidente dal punto di vista logico, trova nettamente fissato il suo positivo fondamento giuridico negli artt. 8 e 19 della Costituzione. La diversità di contenuto e significato di tali norme, corrispondente alla predetta distinzione, riceve la sua conferma, oltre tutto, anche dalla diversa collocazione di esse: una inserita nei "Principi fondamentali", l'altra nel titolo dei rapporti civili e, più specificamente, nella parte relativa ai diritti di libertà. Con l'art. 19 il legislatore costituente riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, col solo e ben comprensibile, limite che il culto non si estrinsechi in riti contrari al buon costume. La formula di tale articolo non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori e la nomina dei relativi ministri. Ma se nell'art. 19 è una così netta e ampia dichiarazione della libertà di esercizio del culto in quanto tale, il legislatore costituente non ha mancato di considerare le confessioni religiose anche dal punto di vista, che è del tutto diverso, della loro organizzazione secondo propri statuti e della disciplina dei loro rapporti giuridici con lo Stato: il che ha fatto nell'art. 8. Per le confessioni religiose diverse dalla cattolica questo articolo ha sancito la libertà di organizzarsi secondo propri statuti, ponendo il limite, evidente anche senza esplicita dichiarazione, che tali statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico dello Stato; ed ha poi stabilito nel terzo comma che i rapporti di dette confessioni con lo Stato sono da regolarsi con leggi, sulla base di intese con le relative rappresentanze. Ma la istituzione di tali rapporti,

libertà di culto, essendo una manifestazione del diritto di libertà religiosa, non può essere oggetto di limitazioni o di controlli da parte da parte dello Stato. In ossequio al *favor religionis* che pervade il dettato costituzionale, la libertà di culto deve essere tutelata e promossa da parte dell'ordinamento giuridico, prevedendo, in alcuni casi, anche norme più favorevoli. Non deve ritenersi, altresì, considerabile come elemento di differenziazione l'afferenza dell'edificio di culto ad una confessione religiosa che abbia o meno concluso un'intesa con lo Stato italiano, avendo il legislatore costituzionale, al comma 1 dell'art. 8, garantito alle confessioni religiose eguali spazi di libertà.

Ciò non preclude l'attività normativa del legislatore in tema di edifici di culto delle confessioni prive intesa, la quale, tuttavia, non può in alcun caso limitare o ostacolare l'esercizio del culto né prevedere alcuna forma di discriminazione tra le diverse fedi religiose.

La sentenza del 1958 in tema di edifici di culto non costituisce, tuttavia, un *unicum*. Nonostante i principi chiaramente espressi, la Corte costituzionale è stata impegnata nella sua attività nomotetica anche negli anni successivi, dichiarando l'incostituzionalità di norme statali e regionali che riguardavano l'edilizia di culto, i finanziamenti per la costruzione di nuovi edifici di culto, l'accesso e la fruibilità di luoghi di culto, le quali saranno oggetto di autonoma trattazione al successivo par. 2.

La Suprema Corte ha cercato, nel corso degli anni di garantire la permanenza di un sistema normativo omogeneo⁶, rispettoso delle diverse fedi religiose presenti sul territorio e che garantisse e promuovesse il libero esercizio del culto di ciascun individuo.

essendo diretta ad assicurare effetti civili agli atti dei ministri del culto, oltre che agevolazioni di vario genere, riveste, per ciò stesso, carattere di facoltà e non di obbligo. A tal proposito non si può escludere che si abbia il caso di una confessione religiosa che tali rapporti con lo Stato non intenda promuovere, rinunciando a tutto ciò che a suo favore ne conseguirebbe, e limitandosi al libero esercizio del culto quale è garantito dalla Costituzione; mentre è da considerare, più concretamente, il caso di rapporti che si intenda ma che, per una ragione qualsiasi, non si riesca a regolare; il che, del pari, non può escludere che, al di fuori e prima di quella concreta disciplina di rapporti, l'esercizio della fede religiosa possa aver luogo liberamente, secondo i dettami della Costituzione».

⁶ In tal senso, FRANCESCA OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in AA.VV., *Comunità islamiche in Italia: Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015, p. 185.

I poteri di vigilanza governativa e di ispezione di cui agli artt. 13 e 14 del R.D. n. 289/1930 hanno altresì suscitato dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale⁷. A tal riguardo la giurisprudenza amministrativa ha precisato che essi non incidono sulla libertà di culto, di cui all'art. 19 che rimane impregiudicata, né rappresentano un limite alla libertà di associazione, di cui agli artt. 2 e 18 Cost., in rapporto al fine religioso⁸.

Con riferimento alle ipotesi di espropriazione per pubblica utilità, il legislatore, con legge ordinaria, ha esteso la disciplina prevista dalla normativa pattizia anche agli edifici delle confessioni senza intesa. Il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, all'art. 4, n. 4, lett. g) prevede che gli edifici aperti al culto possono essere espropriati per gravi ragioni previo accordo col rappresentante di ogni altra confessione religiosa, nei casi previsti dalla legge. Ne deriva che devono necessariamente sussistere gravi ragioni affinché l'edificio di culto possa essere espropriato per pubblica utilità ed un preventivo accordo con il rappresentante. È possibile in parte richiamare quanto già evidenziato con riferimento ai presupposti delle «gravi ragioni» e del «preventivo accordo» al paragrafo 3 del Capitolo 1. In tale sede è invece opportuno soffermarsi sulla individuazione del destinatario dell'accordo, il «rappresentante della confessione religiosa». La questione acquista rilievo con riferimento a quelle confessioni religiose che non hanno un organismo di rappresentanza unitaria, come ad esempio l'Islam⁹. In

⁷ Occorre tuttavia rilevare che tali forme di vigilanza governativa, si pone in evidente contrasto con il divieto di discriminazione in *peius* di cui all'art. 20 Cost. Essa, infatti, condiziona e pregiudica l'attività di tali enti religiosi e di essa non si rinviene alcun confronto nelle norme che disciplinano l'attività degli enti di diritto comune. In tal senso FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 148; LUDOVICA DECIMO, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 59-62. Sul punto, la Corte Costituzionale, con sentenza del 29 dicembre 1981, n. 232, investita della questione di legittimità costituzionale, si è limitata a dichiarare l'inammissibilità per irrilevanza della questione.

⁸ In tal senso la sentenza del T.A.R. di Napoli, 29 marzo 1999, n. 874, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2000, p. 996, la quale prosegue nel senso che tali poteri costituiscono «una garanzia, mirando ad evitare che lo strumento associativo si pieghi a finalità che con quelle religiose nulla hanno a che vedere; né, infine, viola l'art. 3 Cost., in quanto, secondo l'art. 8 Cost., le confessioni religiose diverse dalla cattolica (e, quindi, i singoli istituti attraverso i quali si esplica l'esercizio della libertà di culto) vengono disciplinati i loro rapporti con lo Stato sulla base di intese con le relative rappresentanze».

⁹ Come evidenzia ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 17, ciò che osta alla possibilità di avviare le trattative tra l'Islam e lo Stato italiano «per la conclusione di un'intesa

tali casi sarà opportuno fare riferimento al legale rappresentante indicato nello statuto dell'organizzazione religiosa cui l'edificio di culto afferisce ovvero risulta essere connesso, anche sulla base di altri atti negoziali.

2. – *Gli interventi della Corte costituzionale per la tutela degli edifici dei culti ammessi.*

Nell'ambito della legislazione regionale in materia di edilizia di culto¹⁰ vi sono stati numerosi interventi della Corte costituzionale volti ad eliminare le norme in contrasto con le disposizioni della Costituzione che tutelano e promuovono il fattore religioso. L'attività della Corte è stata volta a delineare un apparato normativo in materia di edifici di culto che fosse quanto più rispondente al dettato costituzionale e che dunque tutelasse l'effettivo esercizio della libertà religiosa e dei diritti ad essa connessi ed evitasse qualsiasi forma di discriminazione *in peius* tra le diverse confessioni religiose.

Nella sentenza del 27 aprile 1993, n. 195, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione

ex art. 8, comma 3, Cost. è un problema di rappresentatività della stessa confessione. Le Organizzazioni internazionali che rappresentano il mondo islamico – il Congresso del Mondo Musulmano, la Lega del Mondo Musulmano e l'Organizzazione della Conferenza Islamica – sono tra di loro unite, soprattutto dall'osservanza di un credo comune», ma difettano nell'individuazione di una rappresentanza unitaria. L'Autore propone tuttavia una interpretazione progressista del terzo comma dell'art. 8, «focalizzando l'attenzione su una lettura diversa della locuzione al plurale 'con le relative rappresentanze' utilizzata in detto articolo, quale veicolo necessario per la conclusione di trattative tra le reciproche rappresentanze. In Italia, come detto, esistono varie organizzazioni musulmane che, se si unissero in una sorta di 'Confederazione', avrebbero un unico rappresentante quale legittimo firmatario dell'intesa stessa. In tale modo la presenza di anime diverse all'interno dell'Islam non sarebbe più di ostacolo alla possibile regolamentazione dei rapporti tra Stato italiano e la religione musulmana».

¹⁰ Sul punto si veda ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Luci ed ombre nella legislazione regionale*, cit., p. 29 ss.; VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, cit., p. 36 ss.; ALBERTO V. FEDELI, *Edilizia di culto tra libertà religiosa ed esigenze urbanistiche*, cit., p. 299 ss. Sulla competenza delle regioni in materia, si veda MARIA LUISA LO GIACCO, *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci Editore, Bari, 2004, con particolare riguardo all'edilizia di culto, pp. 52-62 e da ultimo ANDREA AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., p. 217 ss..

Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29 - *Disciplina urbanistica dei servizi religiosi*¹¹. La norma limitava l'applicabilità della disciplina relativa all'edilizia di culto e dunque anche la possibilità di ottenere contributi pubblici per la sua realizzazione alle sole confessioni i cui rapporti con lo Stato fossero stati disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Nella sentenza citata, la Corte evidenzia che quando il legislatore decide di intervenire con una disciplina comune per l'edilizia religiosa mediante anche l'attribuzione di risorse finanziarie, «l'esclusione da tali benefici di una confessione religiosa in dipendenza dello "status" della medesima, e cioè in relazione alla sussistenza o meno delle condizioni di cui al secondo e terzo comma dell'art. 8 della Costituzione, viene a integrare una violazione del principio affermato nel primo comma del medesimo articolo». Quanto affermato troverebbe ulteriore conferma nell'art. 19 della Carta. L'esercizio del culto è un componente essenziale della libertà religiosa, conseguenziale alla stessa professione di una fede religiosa, non soggetto anche nella sua forma pubblica a nessun controllo, salvo la condizione della contrarietà dei riti al buon costume. Gli interventi della legge regionale abruzzese incidono «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 associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto. Ne consegue che qualsiasi discriminazione in danno dell'una o dell'altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza».

La limitazione applicativa era prevista anche dalla legge della Regione Lombardia del 9 maggio 1992, n. 20. L'art. 1 della legge subordinava la

¹¹ La sentenza è pubblicata *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1324 con il commento di RICCARDO ACCIAI, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e la sua incidenza sulla restante legislazione regionale in tema di finanziamenti all'edilizia di culto*, pp. 2151-2165; GIOVANNI DI COSIMO, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed eguaglianza*, pp. 2165-2181. Si veda altresì PASQUALE COLELLA, *Un «passo in avanti» a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, 1, p. 97 ss.; MANLIO MIELE, *Edilizia di culto tra discrezionalità «politica» e «amministrativa»*, cit., p. 363 ss.; SARA DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 172 ss.

corresponsione dei contributi per la realizzazione di attrezzature destinate a servizi religiosi alla condizione che la confessione interessata avesse chiesto ed ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato sulla base di una intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione. Anche tale norma fu oggetto di giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale che si concluse con una dichiarazione di illegittimità ai sensi degli artt. 8 e 19 della Carta. La sentenza del 16 luglio 2002, n. 346¹² richiama le ragioni di incostituzionalità della legge della regionale abruzzese, e precisa che le intese 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 norme di favore riguardanti le confessioni religiose. Dalla lettura combinata degli artt. 3 e 8, comma 1 Cost. deve chiaramente desumersi un divieto di discriminazione tra le confessioni religiose. In caso contrario, dovrebbe ritenersi violata «l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario». D'altra parte, la Corte precisa che può ritenersi legittima la disposizione secondo cui possono godere dei contributi economici solo «le confessioni che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni ove potranno essere realizzati gli interventi previsti» dalla legge stessa.

La disciplina delle attrezzature religiose della Regione Lombardia è stata oggetto nel corso degli anni di numerose modifiche. La legge lombarda del 3 febbraio 2015, n. 2 ha modificato la legge n. 12 del 2005 (Legge per il governo del territorio) innovando i principi in materia di edilizia di culto¹³. Tale

¹² La sentenza è pubblicata in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2002, 2, p. 175. Sul punto si veda altresì GIOVANNI GUZZETTA, *Non è l'“eguale libertà” a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, 4, p. 2624 ss., il quale evidenzia anche il rilievo dell'art. 20 Cost.; ROBERTA TERRANOVA, *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2003, 3, p. 1139 ss.; GIUSEPPE D'ANGELO, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2008, 3, p. 737 ss.

¹³ La dottrina in merito aveva già espresso alcune perplessità GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n.14 del 2015, p. 1 ss.; ALESSANDRO TIRA, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre*

normativa, a differenza della precedente, è stata oggetto di complesso giudizio di compatibilità costituzionale, il quale ne ha in più punti dichiarato l'illegittimità¹⁴. Essa non individuava quale criterio applicativo della normativa in esame l'esistenza di un'intesa con lo Stato italiano da parte della confessione religiosa, stanti le censure delle precedenti sentenze. Era, invece, necessario che la confessione religiosa avesse i seguenti requisiti (art. 70, comma 2-bis): la presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi (a) e che i relativi statuti esprimessero il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione (b). La valutazione della sussistenza di tali requisiti era rimessa al parere obbligatorio e preventivo, seppur non vincolante, di una consulta regionale (art. 70, comma

di inopportunità, in *OLIR* (www.olir.it); ANNA LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in *Quaderni costituzionali*, 13 giugno 2015.

¹⁴ Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63, in *Foro Italiano*, 2017, 5, I, p. 1451. Sul punto si veda diffusamente anche GIUSEPPE MARINO, *Incostituzionale la legge della Lombardia 'anti-moschee'*, in *Diritto&Giustizia*, 2016, 5, p. 81 ss.; MARCO CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2, p. 647; NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, cit., p. 4 ss.; ALDO TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l'edilizia di culto oggi*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2018, 1, pp. 27-35; MARCO PARISI, *Uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose e diritto costituzionale ai luoghi di culto. In merito agli orientamenti della Consulta sulla legge regionale lombarda n. 2/2015*, in *Diritto e Religioni*, 2016, 2, p. 208 ss. In via incidentale, per una lettura della sentenza unitamente a quella della Corte costituzionale n. 53 del 2016, FRANCESCO RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2, p. 637; EMILIA LAZZARINI, *Governo del territorio, edilizia di culto, ordine pubblico e libertà religiosa: l'arduo bilanciamento*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, cit., pp. 529-545; Sul punto si veda ADELAIDE MADERA, *La libertà di aprire luoghi di culto e i suoi limiti nella più recente giurisprudenza nazionale e sovranazionale*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, cit., pp. 547-564, la quale approfondisce sia la pronuncia della Corte costituzionale sia la sentenza della Corte Europea (Grande Camera) *Izzetin Dogan and Others v. Turkey* del 26 aprile 2016, nella quale la Corte di Strasburgo ha riscontrato la violazione dell'art. 14, letto in combinato disposto con l'art. 9, della CEDU nella legge statale turca. Tale normativa non offrirebbe una adeguata tutela della libertà di manifestare il proprio credo ai gruppi confessionali minoritari, impedendogli di fatto di fruire dei "servizi religiosi pubblici" e non riconoscendo taluni luoghi di culto. La legge turca attribuirebbe altresì una valutazione discrezionale alle autorità del patrimonio religioso, in contraddizione con i principi di neutralità e imparzialità dello Stato verso le varie fedi religiose.

2-*quater*)¹⁵. La sentenza n. 63 del 24 marzo 2016 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di tali norme in quanto «la legislazione regionale in materia di edilizia del culto ‘trova la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi’ (sentenza n. 195 del 1993). In questi limiti soltanto la regolazione dell'edilizia di culto resta nell'ambito delle competenze regionali. Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio». La legislazione regionale non può dunque ostacolare o limitare, attraverso speciali gravami, l'esercizio dei diritti connessi alla libertà religiosa. D'altra parte, dalla lettura integrale della sentenza, è possibile evincere che particolari limitazioni all'esercizio del culto non possono essere poste neanche dalla legislazione statale, salvo che non vi sia contrarietà al buon costume¹⁶. I soli accordi bilaterali di cui agli artt. 7, comma 2 e 8, comma 3 Cost. possono essere considerati strumenti idonei a concedere alle confessioni religiose particolari vantaggi o eventuale a imporre particolari limitazioni.

¹⁵ Alcuni di dubbi di compatibilità con il dettato dell'art. 19 Cost. dell'art. 70 della legge lombarda erano stati avanzati anche dal TAR Lombardia, nella sentenza del 8 novembre 2013, n. 2485, in *Urbanistica ed Appalti*, 2014, 3, p. 345 con nota di ALBERTO ROCCELLA, *L'edilizia di culto islamica: contro la tirannia della maggioranza*, pp. 347-349.

¹⁶ D'altra parte, la Corte evidenzia che deve ritenersi ammissibile una valutazione delle esigenze locali religiose per la programmazione urbanistica delle attrezzature religiose (art. 72, comma 1) e della consistenza ed incidenza sociale delle confessioni religiose per la ripartizione dei finanziamenti (art. 73, comma 3), pur precisando che «una condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse».

Nella medesima sentenza sono dichiarati incostituzionali i commi 4 e 7, lett. e), dell'art. 72 della legge regionale lombarda¹⁷. In particolare, il comma 4 nella parte in cui prevede per la predisposizione del piano per le attrezzature religiose l'acquisizione «di pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali» e il comma 7, lett. e) in merito all'obbligatoria realizzazione «di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine».

La Corte precisa che pur essendo il buon costume l'unico limite alla libertà di culto, «tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi “tiranno” (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra - sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Il perseguimento di tali «interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni. Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro *ratio* e nel loro contenuto essenziale (sentenze n. 118, n. 35 e n. 34 del 2012), perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza¹⁸: da

¹⁷ La Sezione Seconda del TAR Lombardia ha rimesso la questione di legittimità costituzionale limitatamente a commi 1 e 2 del menzionato art. 72 della L.R. n. 12/2005 a mezzo della sentenza non definitiva n. 1939/2018, nella misura in cui tale norma, avuto riguardo alla tutela costituzionale riservata alla libertà religiosa, non detta alcun limite alla discrezionalità del Comune nel decidere quando (comma 5) e in che senso (commi 1 e 2) determinarsi a fronte della richiesta di individuazione di edifici o aree da destinare al culto.

¹⁸ Alle finalità di ordine pubblico e sicurezza è altresì ispirata la legge regionale Veneto n. 12 del 2016, la quale ha introdotto nella legge regionale sul governo del territorio (legge regionale n. 11 del 2004), gli artt. 31-*bis* e 31-*ter*, entrambi impugnati dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale.

Con riferimento alla prima norma, il ricorrente ritiene che l'attribuzione alla Regione e ai Comuni del Veneto, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, del compito di individuare «i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose», sia in contrasto con gli 3, 8 e 19 Cost. Tale disposizione sarebbe caratterizzata da una eccessiva genericità ed ambiguità la quale consentirebbe valutazioni differenziate per le diverse confessioni religiose e applicazioni ampiamente discrezionali e potenzialmente discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi.

La Corte costituzionale, nella sentenza del 7 aprile 2017, n. 67, ritiene non fondata la questione relativa all'art. 31-*bis* della legge regionale, non ponendosi tale norma in contrasto con i principi richiamati. La normativa regionale, infatti, non introdurrebbe alcuna distinzione in ragione della circostanza che la confessione religiosa abbia o meno stipulato un'intesa con lo Stato. La Corte tuttavia non esclude che la lesione dei principi costituzionale potrebbe discendere dalle sue eventuali illegittime applicazioni, le quali saranno censurate nelle opportune sedi giurisdizionali.

L'art. 31-*ter* della legge regionale del Veneto, nella parte in cui individua tra i requisiti per la stipulazione della convenzione urbanistica «l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto», è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Secondo la Corte, «eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell'intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell'impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi. A fronte dell'importanza della lingua quale «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali».

Per un primo commento sulla sentenza si veda LEONARDO BRUNETTI, *“Palese irragionevolezza” o “totale eccentricità”: quale vizio “appare evidente”? I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 aprile 2017; EDOARDO CATERINA, *La lingua italiana negli edifici di culto tra “palese irragionevolezza”, riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2017. Sul punto si veda anche GIUSEPPE D'ANGELO, *Libertà religiosa e riparto “per materia” delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematica a partire da Corte Cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)*, in *Diritto e Religioni*, 2017, 2, p. 254 ss., il quale evidenzia che la motivazione della Corte sulla illegittimità dell'art. 31-*ter* è piuttosto scarna e si muove su un «piano giuridico-formale della coerenza interna della legge regionale e non, come ci si sarebbe forse aspettati, su quella della effettiva collocazione della stessa legge nell'alveo del riparto delle competenze delineato dall'art. 117, comma 2, Cost.». L'Autore ritiene che «la Corte abbia preferito tagliare corto ed evitare di addentrarsi in considerazione che sarebbero potute risultare superflue rispetto all'esito ultimativo delle sue valutazioni, esito che evidentemente la Corte ha ritenuto di poter cogliere (e rappresentare) con una certa immediatezza» (pp. 263-264).

valutare *ex ante*, nella programmazione (art. 72, comma 4: «[n]el corso del procedimento di predisposizione del piano [...] vengono acquisiti i pareri di [...] rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica»); e da gestire a posteriori, in ogni nuovo luogo di culto, mediante la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell'ordine (art. 72, comma 7, lettera e). Sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alla Regione»¹⁹.

Tale parte della sentenza è probabilmente quella che solleva le maggiori perplessità. La Corte, infatti, sembrerebbe ammettere implicitamente la legittimità costituzionale di norme di produzione statale che limitino la libertà di culto per ragioni di sicurezza, ordine pubblico e pacifica convivenza²⁰.

Il solo limite del “buon costume” imposto dall'art. 19 Cost. testimonia l'idea dei Costituenti di svincolare da qualsiasi limitazione di “ordine pubblico” l'esercizio di riti religiosi, evitando così che norme di polizia o comunque amministrative potessero impedire l'esercizio della libertà di culto²¹.

I canoni di stretta proporzionalità da dover adoperare nel bilanciamento degli interessi costituzionali sottesi e, dunque, da seguire per prevedere limitazioni all'esercizio di culto avrebbero forse meritato un'autonoma ed approfondita

¹⁹ La Corte costituzionale ritiene compatibile con il dettato costituzionale il comma 4 dell'art. 72 nella parte in cui attribuisce la facoltà ai comuni di indire un *referendum*.

²⁰ In tal senso si veda anche MARCO CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, cit., p. 647. A tal riguardo MARCO PARISI, *Uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose e diritto costituzionale ai luoghi di culto. In merito agli orientamenti della Consulta sulla legge regionale lombarda n. 2/2015*, cit., p. 215, evidenzia che «sarebbe auspicabile una interpretazione della normativa (statale e regionale), operativa nella materia dell'edilizia di culto, in sintonia con le indicazioni dell'art. 3, comma II, della Carta costituzionale, tale da consentire ai singoli e ai gruppi di minoranza il riconoscimento di interventi finalizzati alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (ma anche, eventualmente, giuridico) che impediscono ad essi la concreta realizzazione della propria esperienza di fede». Analogamente sul punto si veda anche MARCO CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 maggio 2016.

²¹ ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., pp. 35-36.

esplicitazione da parte della Corte costituzionale, in modo da orientare l'attività legislativa futura ed evitare successivi giudizi di legittimità costituzionale.

3. – *Le proposte e il disegno di legge in tema di edilizia dei culti ammessi.*

La potestà legislativa in materia di edilizia di culto, come è stato in precedenza precisato, spetta allo Stato e alle Regioni in concorrenza tra loro secondo quanto previsto dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Alla legislazione dello Stato spetta, tuttavia, la determinazione dei principi fondamentali che le Regioni devono seguire nell'esercizio della propria potestà legislativa²². La legislazione statale dovrebbe, infatti, determinare i criteri generali riguardanti la costruzione e la manutenzione degli edifici di culto nonché l'accesso ai contributi economici. Ad oggi, salvo quanto previsto dalla legislazione pattizia e da altre poche norme unilaterali di cui al Capitolo 1, paragrafo 8.1, per le confessioni religiose senza intesa, la disciplina dell'edilizia di culto è prevista dalla sola legislazione regionale. Le leggi regionali, come è stato poc'anzi precisato, che disciplinano anche l'edilizia dei c.d. culti ammessi non sono esenti da ampi profili di incostituzionalità²³. Le vicende che hanno interessato la legislazione regionale sull'edilizia di culto costituiscono un dato allarmante nella definizione dello «stato di salute»²⁴ della libertà religiosa ed disattendono quel *favor* che la Costituzione ha inteso riservare alla fenomenologia religiosa.

²² Sul punto si veda diffusamente ALBERTO ROCCELLA, *La legislazione regionale*, cit., p. 87 ss.

²³ A tal riguardo GIUSEPPE D'ANGELO, *Libertà religiosa e riparto "per materia" delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematica a partire da Corte Cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)*, cit., p. 259 evidenzia che «le scelte del legislatore regionale si pongono in rapporto di evidente discontinuità con principi e regole che, avendo diretto riguardo a diritti ed interessi di riconosciuto rilievo costituzionale e, soprattutto, di più spiccata valenza unitaria, rispondono proprio alla funzione di impedire differenziazioni territoriali troppo accentuate».

²⁴ L'espressione è di GIUSEPPE D'ANGELO, *Libertà religiosa e riparto "per materia" delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematica a partire da Corte Cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)*, cit., p. 255, il quale evidenzia che sarebbe altresì minato anche il grado di laicità che caratterizza l'azione di governo locale. A tal riguardo, si veda anche

L'intervento del legislatore statale volto a garantire l'uniformità della disciplina dell'edilizia di culto, tanto auspicato, ad oggi non si è ancora concretizzato. Nel corso degli anni, tuttavia, si sono susseguite numerose proposte e disegni di legge.

Il meno recente è il progetto di legge presentato il 26 marzo 2004, n. 4858²⁵, il quale è stato sostanzialmente riproposto il 4 giugno 2008, nella proposta di legge n. 1246 della XVI Legislatura intitolata «*Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi*». Tali progetti avevano sin da subito sollevato non pochi dubbi di compatibilità costituzionale da parte della dottrina²⁶. Lo scopo di tali progetti era chiaramente quello di creare un «doppio binario» sulla edilizia di culto. Un primo, particolarmente restrittivo, applicabile agli edifici di culto delle confessioni senza intesa; un secondo, riservato agli edifici delle Chiesa cattolica e delle confessioni con intesa, la cui disciplina sarebbe stata desumibile dalla normativa pattizia (ove prevista) e dalla legislazione unilaterale statale o regionale²⁷.

Il tentativo di disciplinare la materia dell'edilizia di culto si è perpetrato anche successivamente con la presentazione della proposta di legge presentata il 10 febbraio 2009 - *Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto*, n. 2186. La proposta tenta di superare quel «doppio binario» normativo, recependo, come si legge dalla relazione²⁸, i principi

ROBERTO MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), marzo 2010.

²⁵ APC, XIV leg., proposta di legge n. 4858, di iniziativa dei deputati Gibelli, Bricolo, Parolo, Ercole, Luciano Dussin, Disposizione per la realizzazione di nuovi edifici dedicati ai culti ammessi, presentata il 26 marzo 2004 e pubblicata sul web Olir, all'indirizzo www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=1305.

²⁶ Sui dubbi di costituzionalità della proposta di legge presentata il 26 marzo 2004, si veda NICOLA COLAIANNI, *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in www.olir.it, giugno 2004; sulla proposta presentata il 4 giugno 2008, si veda diffusamente NATASCIA MARCHEI, *Gli edifici dei «culti ammessi»: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, 1, pp. 107-127.

²⁷ In tal senso, NATASCIA MARCHEI, *Gli edifici dei «culti ammessi»: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, cit., p. 112.

²⁸ La relazione della proposta di legge afferma chiaramente che «L'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto verrebbe infatti pregiudicata in presenza di discipline legislative che riconoscessero benefici esclusivamente alle confessioni che abbiano stipulato intese con lo Stato: queste sono infatti 'lo strumento previsto dalla Costituzione per la

enunciati dalla Corte costituzionale nel corso delle varie pronunce sulla legislazione regionale. Tale progetto è nel suo *iter* assegnato ancora alla I Commissione Affari Costituzionali. A differenza dei suoi predecessori, la proposta non presentava evidenti profili di incompatibilità costituzionale. All'art. 2, chiaramente sanciva il diritto delle confessioni religiose di celebrare i loro riti, senza alcuna distinzione relativa alla conclusione dell'intesa, purché non siano contrari al buon costume, e di costruire o di destinare edifici all'esercizio pubblico del culto. Tale diritto non era, altresì, subordinato al rilascio di alcuna autorizzazione amministrativa. I provvedimenti di attuazione e di dettaglio di qualsiasi autorità, di natura legislativa, regolamentare o amministrativa, non possono altresì produrre comunque effetti discriminatori, anche indiretti, a danno di una confessione o dei suoi appartenenti.

I due progetti di legge del 2008 e del 2009, ampiamente diversi nei loro contenuti, sono entrambi fermi alla I Commissione Affari Costituzionali e non sono stati mai discussi alla Camera. Ad essi è seguita un'altra proposta di legge, presentata il 5 agosto 2016, la n. 4024, la quale propone una disciplina relativa ai finanziamenti per l'edilizia di culto provenienti da soggetti terzi. All'art. 1, comma 2 della Proposta è previsto che gli enti, le associazioni e le comunità aventi finalità di religione o di culto possono ricevere finanziamenti per la realizzazione di edifici di culto solo da altri enti e persone fisiche che siano residenti sul territorio nazionale. Tale previsione è astrattamente indirizzata agli enti di qualsiasi confessione religiosa, tuttavia, al comma 5, sono fatti salve le

regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune' e 'non sono e non possono essere, invece, 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 articolo 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose' (Corte costituzionale, sentenza n. 346 del 16 luglio 2002). La Corte ha comunque ammesso come «logico e legittimo» che la legislazione contenga un diverso trattamento delle diverse confessioni religiose alla luce della 'entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra' (Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 27 aprile 1993). È per tale ragione che la presente proposta di legge chiarisce che possono ricevere contributi pubblici e ottenere agevolazioni tributarie al fine di costruire edifici di culto quelle confessioni religiose che abbiano 'una comunità di fedeli nell'ambito territoriale di un comune' (articolo 3, comma 1)»; il documento è disponibile al sito web www.camera.it.

disposizioni adottate ai sensi degli art. 7 e 8, terzo comma della Costituzione per gli enti della Chiesa cattolica e delle confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano. Anche l'*iter* di tale proposta è fermo alla I Commissione Affari Costituzionali.

Con la nuova Legislatura (XVIII), è stato presentato un Disegno di legge (19 dicembre 2018, n. 668), avente ad oggetto *Disposizioni in materia di disciplina degli edifici destinati all'esercizio dei culti religiosi ammessi e delega al Governo in materia di statuti delle confessioni o associazioni religiose*. Il testo del Disegno riprende integralmente quello del Progetto del 2008, riproponendo il c.d. «doppio binario» e sollevando le medesime perplessità di compatibilità costituzionali, le quali devono essere necessariamente rilette anche alla luce delle recenti sentenze della Suprema Corte in materia.

Lo strumento dell'intesa viene nuovamente utilizzato come elemento di discriminazione delle confessioni religiose, le quali, in assenza di conclusione, sarebbero sottoposte al un regime giuridico più gravoso per l'esercizio del culto. La Corte costituzionale ha chiaramente espresso in più pronunce che il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà religiosa e deve essere egualmente riconosciuto a tutte le confessioni religiose, indipendente dalla stipulazione di un'intesa con lo Stato italiano, né il suo esercizio può essere ostacolato attraverso per l'imposizione di particolari limitazioni e/o gravami²⁹. L'ordinamento giuridico è contraddistinto dal principio di laicità, il quale deve intendersi, come più volte evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale³⁰, non

²⁹ Da ultimo, Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63, cit., p. 1451.

³⁰ Corte Cost., 20 novembre 2000, n. 508, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 6; Corte Cost., 14 novembre 1997, n. 329, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 6; Corte Cost., 18 ottobre 1995, n. 440, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1996, 2, p. 281; Corte Cost., 12 aprile 1989, n. 203, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1989, 2, p. 293. La letteratura sul principio di laicità è vasta, si veda tuttavia AA.VV., *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996; SARA DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; FRANCESCO ONIDA, *Il principio di laicità*, in AA.VV., *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 277 ss.; AA.VV., *Lessico della laicità*, a cura di G. DALLA TORRE, Studium, Roma, 2007; CARLO CARDIA, *La laicità in Italia*, in AA.VV., *Laicità cristiana*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2007, p. 39 ss.; CARLO CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2007; GIOVANNI CIMBALO, *Laicità come strumento di educazione alla civiltà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), marzo 2007; SILVIO FERRARI, *La nozione di laicità tra identità e*

come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, ma come salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale. Lo Stato ha il compito di garantire le condizioni necessarie a favorire l'espansione della libertà religiosa.

L'art. 1, comma 2, del Disegno condiziona la costruzione (la ristrutturazione o il cambio di destinazione d'uso) di un nuovo edificio di culto delle confessioni religiose priva di intesa al rilascio di una autorizzazione da parte della Regione. Tale previsione riporta alla memoria (seppur con le opportune differenze) l'art. 1 del R.D. n. 289/1930, il quale richiedeva per l'apertura degli edifici dei culti ammessi la preventiva autorizzazione governativa; tale disposizione, come in precedenza precisato, è stata dichiarata in contrasto con il dettato costituzionale dalla sentenza 18 novembre 1958, n. 59³¹. La valutazione di illegittimità costituzionale di una autorizzazione speciale per la costruzione dei soli edifici di culto delle confessioni senza intesa determina, di conseguenza, l'incompatibilità anche il relativo procedimento, il quale non è esente da ampi profili di discrezionalità e di particolari gravami³². L'autorizzazione potrà essere

pluralismo, in AA.VV., *Laicità e stato di diritto*, a cura di A. CERETTI, L. GARLATI, Giuffrè, Milano, 2007, p. 99 ss.; SALVATORE PRISCO, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2007; PAOLO STEFANI, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Cacucci, Bari, 2007; GIOVANNI B. VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), giugno 2008; NICOLA FIORITA, *L'insostenibile leggerezza della laicità italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), giugno 2011.

³¹ Come è stato opportunamente evidenziato da NATASCIA MARCHEI, *Gli edifici dei «culti ammessi»: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, cit., p. 116 ss. in relazione al medesimo progetto del 2008.

³² Il Disegno di legge prevede che la domanda per la richiesta dell'autorizzazione può essere presentata (e dunque sarà rilasciata) solo ad una «confessione o associazione legalmente riconosciuta ai sensi dell'art. 4». Tale previsione appare in contrasto con la recente interpretazione dell'art. 20 della Carta costituzionale, in particolare alla determinazione dell'ambito di applicazione soggettiva della norma. In tal senso LUDOVICA DECIMO, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, cit., p. 44, secondo cui la tutela di cui all'art. 20 deve «essere estesa anche a quelle formazioni sociali che sono espressione della religiosità degli individui ma che non sono istituzionalmente connesse con la confessione religiosa. Esse, infatti, costituiscono un veicolo con il quale gli individui, aggregandosi, possono raggiungere in modo armonico ed iperindividuale finalità religiose. Essendo formazioni sociali nelle quali si esplica la personalità dell'individuo, esse devono essere protette e promosse dall'ordinamento giuridico». Per riflessioni sulla incompatibilità dell'art. 4 del Disegno di legge (che appare come una sostanziale riproduzione dell'art. 4 della Proposta del 2008), si veda sul

concessa solo previa approvazione da parte della popolazione da esprimersi mediante *referendum*. La libertà di culto è dunque sottoposta alla volontà della maggioranza, che potrebbe escluderne o limitarne l'esercizio. Tale previsione appare in chiaro contrasto con l'art. 1 della Costituzione, in quanto, se è pur vero che la sovranità appartiene al popolo, quest'ultimo deve pur sempre esercitarla nelle forme e nei limiti imposti dalla Carta³³. La tutela e promozione dei diritti fondamentali deve essere sottratta alla dialettica della maggioranza-minoranza³⁴. D'altra parte, la condizione di minoranza di alcune confessioni religiose non può giustificare un minor livello di protezione della libertà religiosa³⁵. Alla Regione è altresì attribuita la determinazione del numero di aderenti alla confessione o all'associazione religiosa che devono sottoscrivere la domanda per il rilascio dell'autorizzazione con atto notarile.

Le limitazioni delle attività culturali delle confessioni religiose prive di intesa sono presenti anche all'art. 3, lett. c) del Disegno. La disposizione prevede che nei luoghi aperti al pubblico gli strumenti per la diffusione di suoni e immagini è concesso alle sole confessioni o associazioni che abbiano concluso un'intesa. Per confessioni religiose senza intesa è dunque precluso l'utilizzo di tali strumenti in luoghi aperti al pubblico. Non v'è dubbio che tale limitazione potrebbe essere estesa anche alle altre attività di una comunità di fedeli connesse all'esercizio della libertà religiosa.

Il Disegno di legge presenta numerosi elementi di incompatibilità con il dettato costituzionale, anche alla luce delle recenti sentenze della Corte costituzionale. Esso pone degli evidenti limiti per l'esercizio della libertà

punto NATASCIA MARCHEI, *Gli edifici dei «culti ammessi»: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, cit., p. 122-126.

³³ In tal senso NATASCIA MARCHEI, *Gli edifici dei «culti ammessi»: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, cit., p. 117 ed anche GIUSEPPE CASUSCELLI, *A chiare lettere (Editoriale, settembre 2009), Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it).

³⁴ SILVIO FERRARI, *Gli edifici di culto delle minoranze religiose in Italia. Alcune riflessioni su una recente proposta di legge*, in www.islamicita.it.

³⁵ In tal senso Corte Cost., 14 novembre 1997, n. 329, cit. Non possono altresì ritenersi condivisibili in tale sede, la recente valutazione positiva della sentenza n. 63 del 2016 della Corte Costituzionale della facoltà di indire *referendum* per l'approvazione del piano per le attrezzature religiose, in quanto tale previsione non altera in alcun modo il procedimento.

religiosa, ledendo così quel quadro di *favor* religioso delineato dalla Carta costituzionale agli artt. 19 e 20.

4. – La tutela e la promozione degli edifici di culto attraverso l'adozione dello strumento negoziale.

La maggior parte dei Progetti e Disegni di legge che hanno tentato di delineare una disciplina giuridica unitaria per l'edilizia di culto chiaramente guardano con sfavore le attività culturali delle confessioni prive di intesa, disattendendo così i principi cristallizzati agli artt. 8 e 19 della Costituzione.

L'attuale regime giuridico degli edifici di culto delle confessioni prive di intesa, come è stato approfondito in precedenza, non risponde pienamente a quel *favor* che il legislatore costituzionale ha ritenuto di riservare al fattore religioso. Un elemento di differenziazione che emerge dall'analisi della normativa giuridica è, indubbiamente, l'assenza della previsione di un vincolo di destinazione per la tutela degli edifici destinati al culto. Tale vincolo costituisce, probabilmente, una delle più importanti forme di tutela della libertà di culto, in quanto impedisce che ad una comunità di fedeli sia sottratto lo strumento (l'edificio) necessario per l'esercizio delle attività culturali³⁶.

Il vincolo di destinazione di cui all'art. 831, secondo comma c.c. si riferisce ai soli edifici destinati al «culto pubblico cattolico». Nonostante i tentativi della dottrina e la giurisprudenza³⁷, appare complesso ricomprendere in tale locuzione anche gli edifici delle altre confessioni religiose (con e senza intesa). Anche espungendo dalla norma l'aggettivo «cattolico», persistono alcune perplessità, in quanto la sola previsione di una destinazione al culto pubblico non sarebbe idonea a ricomprendere l'ampio novero di pratiche culturali,

³⁶ Un timido tentativo in tal senso era stato realizzato dalla Proposta di legge n. 2186 presentata il 10 febbraio 2009, la quale all'art. 5 prevedeva che gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto delle confessioni religiose costruiti con contributi pubblici o che godano di esenzioni o di agevolazioni non possono essere sottratti alla loro destinazione d'uso, neppure per effetto di alienazioni, fino a che la cessazione della destinazione stessa non è dichiarata dal prefetto competente su istanza motivata della confessione religiosa interessata.

³⁷ Si rinvia su tale aspetto al par. 4.4 del Capitolo 1.

escludendo di fatto quegli edifici religiosi il cui accesso è riservato alla sola comunità di fedeli.

Gli ordinamenti religiosi dettano per la costruzione, la gestione e l'utilizzo dei luoghi di culto precise norme, la cui traduzione nell'ordinamento giuridico, attraverso l'elaborazione di norme, non è sempre agevole. L'eccessiva generalità ed astrazione del dettato normativo potrebbe d'altra parte aprire la strada ad usi impropri dello strumento giuridico oppure sancirne la sua sostanziale inapplicabilità.

Il ricorso allo schema negoziale può costituire un utile rimedio per il perseguimento e la tutela di interessi religiosi. Attraverso la duttilità e l'accessibilità dello strumento negoziale, è possibile accordare una più efficace forma di tutela degli interessi religiosi dei singoli, ove manchi una diretta previsione del legislatore³⁸. Il ricorso allo strumento negoziale potrebbe non essere mero "palliativo" della *vacatio legis*, ben potendo essere qualificato quale soluzione per la tutela degli interessi religiosi³⁹. Mediante l'applicazione di istituti di natura negoziale è possibile definire una tutela giuridica che sia più rispondente agli interessi e alle tradizioni delle singole confessioni religiose⁴⁰.

La duttilità dello strumento privatistico permette di costruire un regime giuridico dei luoghi di culto *sui generis*, che, per un verso, risponda alle esigenze delle singole comunità di fedeli e, per l'altro, consenta l'effettivo esercizio e la promozione di una delle facoltà previste dall'art. 19 della Costituzione.

La norma costituzionale, nella sua accezione promozionale poc'anzi rilevata, può trovare attuazione nell'ambito dei rapporti di diritto privato, prescindendo

³⁸ Si veda diffusamente sul punto, ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., pp. 84-100.

³⁹ Nel corso della presente trattazione, la necessità di ricorrere allo strumento negoziale per la tutela degli interessi religiosi è emersa in una pluralità di ambiti e, in particolare, nel caso degli edifici di culto d'interesse storico artistico di proprietà di privati (Capitolo 2, par. 1), dei santuari (Capitolo 2, par. 3), delle chiese dismesse (Capitolo 2, par. 4) e delle chiese condivise (Capitolo 2, par. 5).

⁴⁰ L'attuale tecnica normativa del legislatore ordinario non riesce a "contenere" la complessa diversificazione di situazioni giuridiche che caratterizza una società multiculturale e pluriconfessionale. La norma, infatti, finisce per essere obsoleta fin dal momento della sua genesi. Sul punto, si veda ampiamente MARIO RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, p. 336 ss.; MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 151 ss.

da un intervento legislativo⁴¹. Il sistema privatistico ha, infatti, aperto le porte anche alla tutela di interessi non patrimoniali, così come a quelle situazioni che, pur essendo patrimoniali, sono strumentali alla realizzazione di interessi individuali e esistenziali. L'attenzione al valore della persona, posta dalla Carta costituzionale, ha apparentemente determinato una "depatrimonializzazione" del diritto privato⁴². Il fattore religioso assume dunque rilievo nel dinamismo negoziale, sia in una fase antecedente come elemento "motivazionale" del negozio, sia nella fase successiva, come fine cui il rapporto negoziale è preordinato. In tale prospettiva, non v'è dubbio che la tutela della religiosità individuale e collettiva, di cui all'art. 19 Cost., si configuri come interesse meritevole di tutela, anche ai sensi dell'art. 1322, 2° comma, c.c.⁴³. L'adozione

⁴¹ Con riferimento alla attuazione dell'art. 19 Cost., in ambito privatistico, si veda ANTONIO FUCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., p. 30-31; ANTONIO FUCILLO, *La dimensione privatistica della libertà religiosa*, in AA.VV., *La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, pp. 171-197. L'applicabilità diretta dei principi costituzionali ai rapporti interprivati (c.d. *Drittewirkung*) ha interessato anche la dottrina italiana. Uno degli autori sostenitori di tale teoria è PIETRO PERLINGIERI, *Norme costituzionali e rapporti di diritto civile*, in *Rassegna di diritto civile*, 1980, 1, p. 107, il quale afferma che la portata "precettiva" dei principi costituzionali fa sì che essi non abbisognino, per essere applicati, di una attuazione/concretizzazione attraverso la legge ordinaria. Anche quando vi sia la legge ordinaria, essa non esclude l'applicazione diretta del principio costituzionale, con il quale la norma ordinaria deve pur sempre "coordinarsi". Per gli orientamenti contrari, si veda l'attenta ricostruzione dottrinale, operata da GIOVANNI D'AMICO, *Applicazione diretta dei principi costituzionali nel diritto privato*, in *Giustizia Civile*, 2016, 3, p. 443 ss. Con riferimento all'art. 20 della Carta costituzionale di veda LUDOVICA DECIMO, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, cit., pp. 93-97 e pp. 100-104.

⁴² BERNARDINO IZZI, *Il rapporto giuridico non patrimoniale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 58 ss.; il tema è stato ampiamente approfondito anche da PIETRO PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 1984, p. 714 ss.

⁴³ Con riferimento all'art. 1322, 2° comma, c.c., si è diffusa, a partire dagli anni Settanta, una interpretazione della norma tendenzialmente abrogativa, allo scopo di farne un doppio della regola di cui all'art. 1343 c.c., ATTILIO GUARNIERI, voce *Meritevolezza*, in *Digesto delle discipline privatistiche – sez. civ.*, Vol. XI, Utet, Torino, 1994, p. 324 ss. Svuotare di significato l'art. 1322, 2° comma, c.c. era ritenuto necessario al fine di evitare ingerenze che attraverso di esso i giudici esercitasse un potere penetrante di intervento nelle relazioni economiche private, così VINCENZO ROPPO, *Il contratto*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 345 ss.; GIOVANNI BATTISTA FERRI, *Motivi, presupposizione e l'idea di meritevolezza*, in *Europa e diritto privato*, 2009, p. 331 ss. Non sono mancati interventi finalizzati al "recupero" del significato della norma codicistica. Alcuni studiosi, ad esempio, hanno collegato la norma di cui all'art. 1322, comma 2°, c.c. ad esigenze di utilità sociale, traducendo la meritevolezza dell'accordo nella sua funzionalizzazione a interessi superindividuali, così FRANCESCO LUCARELLI, *Solidarietà e autonomia privata*, Jovene, Napoli 1970, p. 168 ss.; MARIO NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 87 ss. In tempi più recenti, invece, altri hanno visto nella

di strumenti negoziali rafforza dunque il contenuto promozionale della norma costituzionale.

In tale prospettiva, acquistano rilievo alcuni istituti che si caratterizzano una particolare duttilità e la neutralità: il vincolo di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c., il contratto di affidamento fiduciario e il *trust*. Essi sono strumenti idonei a veicolare gli interessi religiosi nel nostro ordinamento. L'assenza di una tassativa predeterminazione delle finalità, seppur genericamente delimitate, consente al giurista di ricomprendervi una pluralità di finalità che, non di rado, sono riconducibili alla sfera religiosa e culturale, sia del singolo che dell'ente religioso.

La configurazione "neutra" di tali istituti li rende straordinari veicoli di traduzione dei principi costituzionali, nel caso in esame di promozione e tutela delle attività di culto, consentendone così l'effettiva attuazione nell'ordinamento giuridico⁴⁴.

4.1. – L'art. 2645-ter c.c. e il vincolo di destinazione al culto.

Alla luce di quanto esposto, è necessario verificare se l'istituto della destinazione patrimoniale di cui all'art. 2645-ter c.c. possa essere qualificato come efficace strumento per il perseguimento di finalità religiose e culturali⁴⁵.

L'art. 2645-ter, introdotto dall'art. 39-novies della Legge 23 febbraio 2006 n. 51, sancisce l'opponibilità ai terzi del vincolo di destinazione, derivante dalla trascrizione di atti in forma pubblica con cui beni immobili o mobili iscritti in

disposizione in esame un presidio attraverso cui garantire l'equilibrio delle prestazioni contrattuali, in tal senso RAFFAELLA LANZILLO, *Regole del mercato e congruità dello scambio contrattuale*, in *Contratto e impresa*, 1985, p. 309 ss.; MARIA COSTANZA, *Meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 430 ss.; RITA ROLLI, *Causa in astratto e causa in concreto*, Cedam, Padova, 2008, p. 234 ss.

⁴⁴ In merito alla veicolizzazione dei principi costituzionali, in particolare della libertà religiosa, attraverso strumenti negoziali si veda: ANTONIO FUCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., p. 26-28. L'Autore propone, infatti, uno schema generale con il quale è possibile l'attuazione dei principi tutelati dall'ordinamento giuridico.

⁴⁵ In tal senso si veda anche LUDOVICA DECIMO, *La tutela giuridica dei luoghi di culto: riflessioni applicative sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Diritto e Religioni*, 1, I, 2016, pp. 153-165; LUDOVICA DECIMO, *La destinazione privatistica al culto pubblico*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, cit., pp. 481-492.

pubblici registri sono destinati, per un arco temporale definito, alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche.

La disposizione in esame non solo regola la pubblicità delle varie ipotesi di destinazione già previste nel nostro ordinamento, ma rappresenta anche una norma sostanziale che ha introdotto una nuova fattispecie negoziale: l'atto di destinazione. Il diritto che sorge con tale vincolo di destinazione, secondo l'orientamento preferibile, ha natura reale; analogamente, è sostenuto in dottrina, che il vincolo di cui all'art. 831, comma 2, c.c. possa essere qualificato come «una specie di servitù di uso pubblico sulla *aedes sacra* in favore della collettività»⁴⁶.

La causa dell'atto di destinazione deve riferirsi ad «interessi meritevoli di tutela». L'interesse meritevole di tutela è lo scopo dell'atto di destinazione, l'interesse al servizio del quale è posta in essere la fattispecie negoziale prevista all'art. 2645-ter c.c. La fruibilità dell'atto di destinazione per le esigenze di tutela della libertà di culto è possibile solo nell'ipotesi in cui si affermi che la finalità del vincolo di destinazione al culto pubblico possa rientrare fra gli interessi meritevoli di tutela contemplati dalla disposizione codicistica⁴⁷.

La “vaghezza” del concetto di interesse meritevole di tutela e l’ “infelice” richiamo all'art. 1322, 2° c.c. hanno favorito la diffusione di molteplici interpretazioni dottrinali ciascuna fondata su differenti premesse assiologiche. Secondo l'opinione largamente condivisa in dottrina⁴⁸, la valutazione di

⁴⁶ MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 279. Sul punto si rinvia per approfondita trattazione al Capitolo 1, par. 4.2.

⁴⁷ Con riferimento alla compatibilità tra il principio di «meritevolezza» e le finalità di carattere religioso, si veda diffusamente sul punto ANTONIO FUCCILLO, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 122 ss.

⁴⁸ In questa direzione, si veda: FRANCESCO GAZZONI, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Giustizia Civile*, 2006, 2, p. 166; MARIO NUZZO, *Atto di destinazione e interessi meritevoli di tutela*, in AA.VV., *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione. L'art. 2645 ter c.c.*, a cura di M. BIANCA, Giuffrè, Milano, 2007, p. 59 ss., secondo il quale il giudizio di meritevolezza deve costituire “il risultato di una valutazione comparativa tra l'interesse sacrificato, che è quello dei creditori generali, e l'interesse realizzato con l'atto di destinazione”; VINCENZO SCADUTO, *Gli interessi meritevoli di tutela: “autonomia privata delle opportunità” o “autonomia privata della solidarietà”*, in AA.VV., *Negozio di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, in *Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 111 ss.; RAFFAELE DI RAIMO, *L'atto di destinazione*

meritevolezza dell'interesse non può avvenire in "assoluto" ma deve essere posta una dimensione strettamente relazionale agli interessi dei terzi che dall'atto di destinazione sono sacrificati. L'interesse è idoneo a giustificare il sacrificio degli interessi dei terzi qualora ruoti attorno a principi etici di carattere solidaristico⁴⁹. In altre parole, l'atto di destinazione deve perseguire un fine di utilità sociale, a carattere superindividuale e socialmente utile. L'interesse sotteso all'atto di destinazione deve essere un «*interesse sufficientemente serio tale da prevalere sull'interesse economico generale*», un interesse sia di natura patrimoniale che morale⁵⁰. Stanti tali premesse, non v'è dubbio che l'interesse sotteso al vincolo di destinazione al culto, la libertà di culto, avente indubbia rilevanza sociale, possa rientrare a pieno titolo tra gli «interessi meritevoli di tutela» di cui all'art. 2645-ter c.c. L'interesse meritevole di tutela, al cui perseguimento è preordinato l'atto di destinazione, può appartenere ad un soggetto terzo, detto beneficiario, ovvero ne può essere portatore lo stesso

dell'art. 2645-ter: considerazioni sulla fattispecie, in AA.VV., *Atti di destinazione e trust (art. 2645-ter cod. civ.)*, a cura di G. VETTORI, Cedam, Padova, 2008, p. 48 ss.; In senso contrario, si veda UMBERTO STEFINI, *Destinazione patrimoniale ed autonomia negoziale: l'art. 2645-ter c.c.*, Cedam, Padova, 2010, p. 69; SERENA MEUCCI, *La destinazione di beni tra atto e rimedi*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 263 ss.

⁴⁹ In tal senso, si veda: FRANCESCO GAZZONI, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, cit., p. 165; PAOLO SPADA, *Articolazione del patrimonio da destinazione scritta*, in AA. VV., *Negozio di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, cit., p. 126; ALESSANDRO DE DONATO, *Il negozio di destinazione nel sistema delle successioni a causa di morte*, in AA.VV., *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione*, cit., p. 42; GIUSEPPE VETTORI, *Atto di destinazione e trust: prima lettura dell'art. 2645-ter*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2006, p. 777, il quale ammette che l'interesse meritevole di tutela possa avere natura patrimoniale o non patrimoniale, essere un interesse individuale ma pur sempre avente utilità sociale; ANGELO LUMINOSO, *Contratto fiduciario, Trust, e atti di destinazione ex art. 2645-ter c.c.*, in *Rivista del Notariato*, 2008, 5, p. 993 ss. Sulla necessità di perseguire interessi pubblici o sociali, si veda anche GIORGIO CIAN, *Riflessioni intorno ad un nuovo istituto di diritto civile: per una lettura analitica dell'art. 2645-ter c.c.*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, I, Cedam, Padova, 2007, p. 88; MATTEO CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, Cedam, Padova, 2010, p. 217; RENATO CLARIZIA, *L'art. 2645-ter c.c. e gli interessi meritevoli di tutela*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Cian*, a cura di M.V. DE GIORGI, S. DELLE MONACHE, G. DE CRISTOFARO, Cedam, Padova, 2010, p. 547; FRANCESCA BENNATTI, *Le forme della proprietà. Studio di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 179 ss.

⁵⁰ In tal senso GAETANO PETRELLI, *La trascrizione degli atti di destinazione*, in *Rivista di Diritto Civile*, 2006, 2, pp. 180-182, il quale afferma che in nessun caso l'interesse dell'atto di destinazione può coincidere con la mera salvaguardia del patrimonio del costituente da parte dei creditori o con l'esigenza di rendere inalienabile o indisponibile il bene, essendo questi gli effetti dell'atto di destinazione e, dunque, non ne possono essere la causa.

soggetto destinante⁵¹. L'effetto immediato dell'atto di destinazione è quello di far sorgere un vincolo temporaneo al godimento del bene, una funzionalizzazione della proprietà alla realizzazione dell'interesse meritevole di tutela⁵². L'effetto traslativo del bene a favore del beneficiario è meramente eventuale e non essenziale per l'atto di destinazione⁵³.

Alla luce di quanto esposto, non v'è dubbio un soggetto privato potrebbe destinare un bene immobile all'esercizio di attività di culto a favore di un'organizzazione religiosa, costituita in persona giuridica, con o senza intesa con lo Stato italiano. Accogliendo la teoria del «vincolo di scopo»⁵⁴, non si esclude la possibilità che l'organizzazione religiosa, titolare del diritto di proprietà, possa destinare il bene immobile all'esercizio delle attività culturali. La *ratio* di quest'ultima fattispecie negoziale è rinvenibile nella separazione patrimoniale, effetto essenziale e caratterizzante dell'atto di destinazione.

⁵¹ GAETANO PETRELLI, *La trascrizione degli atti di destinazione*, cit., 161 ss.; UBALDO LA PORTA, *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645 ter c.c.*, in *Rivista del Notariato*, 2007, p. 1095 ss., i quali ammettono in alcune ipotesi la legittimità dell'autodestinazione.

⁵² In tal senso GAETANO PETRELLI, *La trascrizione degli atti di destinazione*, cit., p. 162; BIAGIO GRASSO, *L'art. 2645-ter e gli strumenti tradizionali dei patrimoni*, in *Rivista del Notariato*, 2006, 5, p. 1196; BARBARA FRANCESCHINI, *Atti di destinazione (art. 2645-ter c.c.) e trust*, in AA.VV., *Trust*, a cura di G. LEPORE, M. MONEGAT, I. VALAS, Giappichelli, Torino, 2010, p. 260.

⁵³ MATTEO CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, cit., p. 159.

⁵⁴ Sulla ammissibilità di tale ipotesi si veda ARNALDO MORACE PINELLI, *Atti di destinazione, trust e responsabilità del debitore*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 247; GIOVANNI GABRIELLI, *Vincoli di destinazione importanti separazione patrimoniale e pubblicità nei Registri immobiliari*, in *Rivista di diritto civile*, 2007, p. 334; SAVERIO BARTOLI, *Riflessioni sul "nuovo" art. 2645-ter c.c. e sul rapporto fra negozio di destinazione di diritto interno e trust*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, p. 1304-1305; MAURIZIO LUPOI, *Atti istitutivi di trust e contratti di affidamento fiduciario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 446, il quale ammette la destinazione di scopo anche per il contratto di affidamento fiduciario.

Per la dottrina contraria ad un «vincolo di scopo» si veda ANGELO LUMINOSO, *Contratto fiduciario, trust, e atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c.*, cit., p. 1005; GIORGIO BARALIS, *Prime riflessioni in tema di art. 2645-ter c.c.*, in AA.VV., *Negozio di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, 2007, p. 146; ROLANDO QUADRI, *L'art. 2645-ter c.c. e la nuova disciplina degli atti di destinazione*, in *Contratto e Impresa*, 2006, p. 1736; CONCETTA PRIORE, *Redazione dell'atto di destinazione: struttura, elementi e clausole*, in AA.VV., *Negozio di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, cit., p. 188; MIRZIA BIANCA, MAURIZIO D'ERRICO, ALESSANDRO DE DONATO, CONCETTA PRIORE, *L'atto notarile di destinazione. L'art. 2645-ter del codice civile*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 31.

Questa determina una segregazione del bene destinato dal restante patrimonio del soggetto destinantess. Il bene destinato e i suoi frutti possono essere impiegati solo per la realizzazione della destinazione e possono costituire oggetto di esecuzione solo per i debiti contratti per tale scopo. L'effettività della destinazione rappresenta, quindi, una condizione necessaria per la segregazione patrimoniale. La deroga al principio di cui all'art. 2470 c.c. è giustificata in ragione della destinazione del bene al perseguimento di un interesse meritevole di tutela.

Le organizzazioni confessionali, che non di rado svolgono attività lucrative, potrebbero efficacemente tutelare quella parte del proprio patrimonio immobiliare in cui sono svolte attività culturali e religiose, evitando che i creditori generali possano agire sui beni destinati *ex art. 2645-ter* c.c. e, dunque, ostacolino l'esercizio della libertà religiosa. Per un verso, impedendo qualsiasi forma di esecuzione forzata per i crediti estranei allo scopo di destinazione⁵⁶, l'atto di destinazione appresta una tutela più ampia rispetto all'art. 831, comma 2 c.c., il quale pur costituendo un vincolo di destinazione consente il pignoramento del bene, pur senza sottrarre l'edificio alla sua destinazione al culto pubblico. La differenza è evidente, nell'ipotesi del vincolo di destinazione al culto pubblico, il titolare, eventualmente nella persona dell'autorità ecclesiastica, perde il diritto di proprietà⁵⁷.

⁵⁵ Cfr. MATTEO CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, cit., pp. 283-284.

⁵⁶ I creditori generali del soggetto «conferente» non potranno agire sui beni destinati. In tal senso, si veda MIRZIA BIANCA, MAURIZIO D'ERRICO, ALESSANDRO DE DONATO, CONCETTA PRIORE, *L'atto notarile di destinazione. L'art. 2645-ter del codice civile*, cit., p. 48; FRANCESCO GAZZONI, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, cit., p. 180; GAETANO PETRELLI, *La trascrizione degli atti di destinazione*, cit., p. 200; MAURIZIO D'ERRICO, *Le modalità della trascrizione ed i possibili conflitti che possono porsi tra beneficiari, creditori ed aventi causa del «conferente»*, cit., p. 90; MATTEO CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, cit., p. 289.

⁵⁷ D'altra parte, è necessario sottolineare un aspetto critico, per i debiti contratti per il perseguimento dell'interesse meritevole di tutela, i beni destinati ai sensi dell'art. 2645-ter c.c. possono essere aggrediti dai creditori e perdere la propria destinazione patrimoniale e funzionale. I creditori dei debiti contratti per la realizzazione dello scopo dovrebbero preventivamente agire sui beni destinati e, in caso di incapacità di tali beni, sul restante patrimonio del debitore in applicazione del generale principio di sussidiarietà. Si veda diffusamente sul punto: GIORGIO BARALIS, *Prime riflessioni in tema di art. 2645 ter cod. civ.*,

La fattispecie del «vincolo di scopo» potrebbe rispondere altresì ad esigenze organizzative della singola confessione religiosa, in particolare in quelle ipotesi in cui manchi una struttura gerarchica interna. Non di rado, le organizzazioni religiose di rilievo nazionale finanziano la costruzione di edifici di culto a favore delle comunità locali, attraverso le associazioni religiose presenti sul territorio. Permanendo la titolarità dell'edificio in capo alla singola associazione, le organizzazioni nazionali avvertono l'esigenza di garantire che il bene non sia distratto dalla finalità cultuale e di esercitare un controllo sulla corretta esecuzione del piano di destinazione. Lo schema negoziale dell'atto di destinazione ammette la possibilità di attribuire un controllo sugli atti di straordinaria amministrazione aventi ad oggetto il bene destinato ad un soggetto terzo, c.d. controllore⁵⁸.

A differenza dell'art. 831, comma 2, c.c., il quale prevede espressamente che il vincolo della destinazione al culto pubblico non viene meno «nemmeno per effetto di alienazione», l'art. 2645-ter c.c. non disciplina espressamente tale ipotesi. Argomentando il dato testuale della norma, la dottrina ha ritenuto che il vincolo di destinazione si traduce certamente in un vincolo di indisponibilità, ogni qual volta il compimento di un atto di disposizione possa risultare concretamente pregiudizievole alla realizzazione dello scopo di destinazione⁵⁹.

cit., p. 153; MATTEO CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, cit., p. 291.

⁵⁸ Sulla possibilità di nominare un controllore si veda GAETANO PETRELLI, *La trascrizione degli atti di destinazione*, cit., pp. 180-182; SAVERIO BARTOLI, *Riflessioni sul “nuovo” art. 2645-ter c.c. e sul rapporto fra negozio di destinazione di diritto interno e trust*, cit., p. 1304; ARNALDO MORACE PINELLI, *Atti di destinazione, trust e responsabilità del debitore*, cit., pp. 249 e 254; UBALDO LA PORTA, *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645-ter c.c.*, cit., p. 1106. La nomina di un controllore e la designazione dei poteri a lui spettanti è particolarmente suggerita dalla dottrina civilistica proprio in relazione alla c.d. destinazione di scopo (in tal senso SAVERIO BARTOLI, *Trust e atto di destinazione nel diritto di famiglia e delle persone*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 252). Gli atti di straordinaria amministrazione aventi ad oggetto i beni destinati potrebbero essere altresì sottoposti alla condizione sospensiva del consenso del controllore, attribuendo così una rilevanza “reale” al potere di veto (in tal senso SAVERIO BARTOLI, *Trust e atto di destinazione nel diritto di famiglia e delle persone*, cit., p. 253).

⁵⁹ In tal senso, si veda: MIRZIA BIANCA, MAURIZIO D'ERRICO, ALESSANDRO DE DONATO, CONCETTA PRIORE, *L'atto notarile di destinazione. L'art. 2645-ter del codice civile*, cit., pp. 43-44; GAETANO PETRELLI, *La trascrizione degli atti di destinazione*, cit., p. 197; ALESSANDRO DE DONATO, *L'atto di destinazione – profili applicativi*, in *Vita Notarile*, 2007, 1, p. 343 ss.; MATTEO CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, cit., p. 263, il quale

Qualora gli atti di disposizione incompatibili con il vincolo di destinazione siano soggetti a trascrizione, e siano stati trascritti successivamente alla costituzione del vincolo, non potranno essere opposti al beneficiario del vincolo di destinazione. Pur trattandosi di atti validi ed efficaci, gli effetti di tali atti non potranno essere fatti valere nei confronti del beneficiario⁶⁰. Il bene destinato circola *cum onere suo*, nel senso che, in caso di alienazione del bene, il soggetto al quale è stato trasferito dovrà subire l'ingerenza nonché degli atti necessari a realizzare lo scopo di destinazione. L'effetto derivante dall'art. 2645-ter c.c., in caso di circolazione del bene, è, pertanto, del tutto analogo a quello previsto dall'art. 831, comma 2 c.c.

L'approfondimento dell'istituto giuridico dell'atto di destinazione è necessario per affermare la sua effettiva fruibilità per la tutela dei luoghi di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, in particolare, delle confessioni religiose prive d'intesa⁶¹. Il vincolo di destinazione al culto sorto *ex art. 2645-ter c.c.* fornisce una eguale forma di tutela agli edifici di culto rispetto a quello previsto all'art. 831, comma 2, c.c.. Non si nega, tuttavia, un aspetto rilevante che contraddistingue le disposizioni in esame. A differenza dell'art. 2645-ter c.c., per cui è necessario un atto dispositivo del soggetto titolare, il vincolo di destinazione al culto pubblico sorge *ex lege*. Tuttavia, come già affermato in precedenza, si ritiene che l'autorità ecclesiastica, ove non fosse titolare del bene immobile, non possa autonomamente destinare un edificio all'esercizio pubblico del culto cattolico senza che vi sia il consenso del proprietario. Il consenso del titolare del bene, questo potrebbe ben tradursi in un atto di destinazione, per il quale è richiesta la forma pubblica *ad substantiam* ed è prevista apposita forma di pubblicità dichiarativa al fine di rendere opponibile

sottolinea che non sussiste un'ipotesi di inalienabilità del bene, ben potendo il bene vincolato alienato a condizioni non incompatibili o pregiudizievoli dello scopo di destinazione.

⁶⁰ Per gli atti per i quali la legge non richiede la trascrizione (ad esempio la locazione infranovennale), il conflitto fra il terzo e il beneficiario dovrà essere risolto in base ai principi generali: in base ai quali l'atto sarà opponibile al beneficiario se avente data certa anteriore alla costituzione del vincolo e alla sua trascrizione.

⁶¹ Non v'è dubbio che l'atto di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c. possa essere utilizzato anche a favore degli enti religiosi vincolando beni immobili per il perseguimento di finalità religiose, assistenziali e solidaristiche, in tal senso rispondendo al «dovere» di promozione delle organizzazioni religiose di cui all'art. 20 Cost..

ai terzi l'esistenza del vincolo di destinazione nei Registri Immobiliari. La forma di pubblicità prevista, inoltre, consente di rendere conoscibile ai terzi l'esistenza di un vincolo di destinazione al culto degli edifici per i quali manchino "indici" di riconoscibilità di un luogo di culto, fra cui si annoverano la particolare struttura architettonica e la classificazione catastale E/7 "Fabbricati destinati all'esercizio pubblico dei culti". L'atto negoziale di destinazione al culto per gli edifici di culto (nella sola ipotesi in cui siano di proprietà di privati) ben potrebbe aggiungersi (e non necessariamente sostituire) la fattispecie di cui all'art. 831 c.c., traducendo nell'ordinamento giuridico il necessario consenso del proprietario e garantendo, così, l'opponibilità ai terzi del vincolo.

Il vincolo di destinazione al culto pubblico di natura negoziale potrebbe costituire altresì uno strumento rafforzativo dell'art. 831, comma 2 c.c., la cui costituzione e cessazione del vincolo dipende, come è stato approfondito in precedenza, dalle autorità ecclesiastiche. La Conferenza Episcopale Italiana nel finanziare la costruzione di nuovi edifici aperti al culto pubblico ha richiesto all'ente beneficiario dell'erogazione la costituzione di vincoli di destinazione d'uso sull'erigendo edificio. Nel negozio giuridico l'ente ecclesiastico beneficiario si obbliga nei confronti della Conferenza Episcopale Italiana a non sottrarre l'immobile alla destinazione di edificio di culto. Tale vincolo, soggetto ad autonoma trascrizione nei registri immobiliari, integra e non si sostituisce alla tutela già prevista all'art. 831, comma 2 c.c.

4.2. – Negozi di destinazione e finalità culturali: ipotesi applicative del religious trust e del contratto di affidamento fiduciario.

Il *trust* e il contratto di affidamento fiduciario, analogamente al vincolo di destinazione, sono strumenti idonei a veicolare gli interessi religiosi nel nostro ordinamento.

Particolarmente diffusi negli ordinamenti di *common law* sono i *charitable trusts* e i *religious trusts*, le cui finalità principali possono essere l'assistenza ai poveri, la promozione delle finalità di religione e di culto, promozione dei diritti

umani. Essi si configurano come “trusts di scopo”, ovvero *trusts* istituiti per il perseguimento di un determinato fine, senza l’individuazione dei beneficiari⁶². Si ritiene pacifica altresì la loro legittimità nell’ordinamento giuridico italiano, essendo ammessi i c.d. trust interni⁶³. I trust destinati ad uno scopo caritatevole sono stati qualificati, altresì, come ONLUS⁶⁴ e, seppur con qualche dubbio applicativo, si ritiene che possano iscriversi nel registro degli enti del Terzo settore⁶⁵.

L’istituto del *trust* potrebbe dunque essere utilizzato per il perseguimento di finalità religiose e culturali. Attraverso tale strumento giuridico è possibile destinare un bene immobile alle attività culturali di una determinata comunità di fedeli, garantendo così a quest’ultima il godimento dello stesso.

Maggiore flessibilità rispetto all’art. 2645-ter c.c. e al *trust*, è il contratto di affidamento fiduciario, il quale ha avuto un *revival* applicativo in seguito all’art. 1, comma 3 della Legge 22 giugno 2016, n. 112 (c.d. “Legge sul Dopo di Noi”). Definito l’*alter ego* italiano del *trust* anglosassone, il contratto di affidamento fiduciario è una forma di destinazione attiva e dinamica, che non soffre le limitazioni oggettive dei beni destinati, i quali possono essere anche modificati durante il programma destinatorio⁶⁶. Tali peculiarità rendono il

⁶² La Convenzione dell’Aja, all’art. 2 prevede il trust di scopo, richiedendo solo che il fine sia specifico. Anche i *Principles of European Trust Law* prevedono all’art. 1 che il trust possa perseguire anche una finalità.

⁶³ Tale nozione è impiegata per designare un rapporto giuridico qualificato «trust» dalla legge straniera e caratterizzato da elementi oggettivi (beni) siti in Italia e soggettivi (disponente, beneficiari, eventualmente trustee) residenti in Italia, in tal senso MAURIZIO LUPOI, *Trusts*, Giuffrè, Milano, 1997. Il medesimo Autore, in *Il contratto di affidamento fiduciario*, in *Rivista del Notariato*, 2012, 3, p. 512 ss. ne ritiene pacifica l’ammissibilità nell’ordinamento giuridico italiano, evidenziando l’esistenza di una legislazione tributaria specificamente indirizzata ai trusts interni e il duplice intervento della Corte di Cassazione, unitamente alla vastissima produzione della giurisprudenza merito.

⁶⁴ ALCESTE SANTUARI, *Il trust può ottenere la qualifica di Onlus*, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2011, p. 616 ss.; AMALIA DI LANDRO, *Trust Onlus*, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2010, p. 570 ss.; MATTEO MOLINARI, *Il trust Onlus: una applicazione pratica*, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2010, p. 575 ss.. Si veda altresì la Circ. 38/E del 1° agosto 2011, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2011, p. 669; Atto di indirizzo 25 maggio 2011, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2011, p. 561.

⁶⁵ In tal senso LUCIANO DE ANGELIS, *Trusts di scopo iscrivibili al RUNTS*, in www.eutekne.info.

⁶⁶ In tale sede è possibile, in via semplificativa e senza alcuna presunzione di esaustività, ritenere che Per «contratto di affidamento fiduciario» s’intenda il contratto per mezzo del quale

contratto di affidamento fiduciario più flessibile e facilmente applicabile alle dinamiche religiose e culturali. Le recenti interpretazioni suggeriscono che contratto di affidamento fiduciario non sia utilizzabile per le sole finalità prefigurate dall'art. 1, comma 3 della "Legge sul dopo di noi", la quale si ridurrebbe dunque a mera norma fiscale agevolativa, ma anche per altri scopi pur sempre meritevoli di tutela e nei limiti di cui all'art. 1322 c.c.⁶⁷

Attraverso la realizzazione di un programma destinatorio sarebbe possibile perseguire finalità religiose e culturali. L'ente ecclesiastico, inoltre, a seconda delle ipotesi, potrebbe assumere la qualifica di «soggetto affidante», nel caso in cui sia egli a destinare un bene immobile al culto di una comunità, o, ipotesi forse più frequente, di «soggetto affidatario», al quale è rimessa la realizzazione del programma destinatorio da parte di un terzo.

Gli strumenti di destinazione patrimoniale possono essere dunque utilmente impiegati da parte sia degli enti religiosi sia di privati per "rafforzare" la tutela e promuovere le finalità culturali, e dunque assicurare in concreto alla comunità di fedeli il godimento di un bene per l'esercizio del culto. Il loro utilizzo nelle dinamiche religiose e culturali funge da strumento di promozione e tutela della libertà di culto e, in generale, della libertà religiosa.

un soggetto, affidante, conviene con un altro, affidatario, l'individuazione di taluni beni da impiegare a vantaggio di uno o più soggetti in forza di un programma, la cui attuazione è rimessa all'affidatario. Per ulteriori approfondimenti si veda, MAURIZIO LUPOI, *Istituzioni del diritto dei trusts e degli affidamenti fiduciari*, Cedam, Padova, 2011; MAURIZIO LUPOI, *Il contratto di affidamento fiduciario*, cit., p. 513 ss.

⁶⁷ In tal senso, si veda NICOLA ATLANTE, LORENZO CAVALAGLIO, *I fondi speciali nel contratto di affidamento fiduciario previsti dalla legge "Dopo di Noi": una nuova ipotesi di patrimonio separato?*, in *Rivista del Notariato*, 2017, 2, p. 227 ss. La causa del contratto di affidamento fiduciario, atipica, ma pur sempre meritevole di tutela ex art. 1322 c.c., è lo stesso programma destinatorio. Gli interessi perseguiti attraverso gli atti di destinazione patrimoniale debbono superare un doppio giudizio di meritevolezza: a) "un giudizio astratto di meritevolezza" sulla base di una valutazione della loro rilevanza nell'ordinamento giuridico, alla luce dei valori espressi dalla Carta Costituzionale e dalle specifiche normative di settore; b) "un giudizio concreto di meritevolezza" consistente nel bilanciamento attuale dell'interesse perseguito dal disponente con quello dei creditori dello stesso, tenendo presente la consistenza patrimoniale del disponente e la possibile elusione della sua responsabilità patrimoniale. In tal senso, ALESSANDRO TORRONI, *La destinazione patrimoniale nella famiglia*, in *Rivista del Notariato*, 2017, 1, p. 81 ss.

4.3. – *Enti religiosi e luoghi di preghiera: proposte operative per la gestione e la promozione degli edifici di culto.*

Gli istituti normativi affrontanti nel precedente paragrafo costituiscono straordinari veicoli di traduzione degli interessi religiosi, in particolare culturali, all'interno dell'ordinamento giuridico.

L'applicazione in chiave interculturale di tali strumenti "neutri" contribuisce alla creazione di una società effettivamente inclusiva delle differenze religiose e culturali. Le organizzazioni religiose, in particolare quelle afferenti alle confessioni prive di intesa, molto spesso restano ai margini del tessuto normativo, preferendo forme associazionismo di fatto. Gli stessi interessi religiosi sfuggono alla presa del diritto essendo così del tutto privi di una reale tutela giuridica.

Le vicende riguardanti la costruzione, l'acquisto della proprietà e la gestione degli edifici di culto sono dettagliatamente disciplinate dagli ordinamenti religiosi. Tali regole, pur essendo di matrice religiosa, meritano una traduzione all'interno dell'ordinamento giuridico, affinché garantirsi l'attuazione in concreto della libertà religiosa.

L'Islam, ad esempio, individua diverse tipologie di luoghi di culto a seconda delle attività cui sono demandate. I centri islamici svolgono funzioni di carattere sociale e culturale (scuola coranica, corsi e momenti di aggregazione per adulti, conferenze, attività formative e culturali) oltre alla funzione di preghiera. Svolgono, altresì, anche attività di rappresentanza istituzionale dei musulmani. Le moschee costruite *ad hoc* che presentano elementi architettonici distintivi (come il minareto) molto spesso coincidono con i centri islamici o costituiscono una loro derivazione⁶⁸.

⁶⁸ Sulla classificazione dei luoghi di culto islamici si veda STEFANO ALLIEVI, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio Editore, Venezia, 2010. Le moschee costruite *ad hoc* presentano dei segni visibili come la cupola o uno o più minareti. Vi sono tuttavia delle moschee *ad hoc* che non sono centri islamici organizzati e strutturati, così come i centri islamici sono collocati in edifici riconvertiti che non hanno la forma visibile della moschea, e i segni di riconoscimento e di visibilizzazione esterni si limitano ad una targa o insegna, in tal senso STEFANO ALLIEVI, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra fiction e realtà*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, 1, p.151.

Le organizzazioni islamiche nazionali, infatti, suggeriscono alle associazioni islamiche territoriali la trasformazione in fondazione nel caso in cui siano in grado di acquistare e costruire una moschea. In tal modo, l'edificio di culto permane nella titolarità e nella disponibilità della comunità di fedeli del territorio. Non mancano altresì enti nazionali depositari degli immobili destinati ai luoghi di culto islamico in Italia, beni inalienabili e di proprietà di tutta la comunità islamica⁶⁹.

La Grande Moschea di Roma, il principale luogo di culto dei musulmani di Roma, è gestito dall'ente di culto "Centro Islamico Culturale d'Italia", un'associazione indipendente e con prevalente scopo di culto, il cui statuto prevede un'elencazione delle attività di religione e di culto tra le quali vi sono la promozione della conoscenza della fede e della civiltà islamica, la promozione del dialogo tra i musulmani e i credenti di tutte le religioni, la formazione degli *imam*, l'organizzazione delle attività *halal*, la gestione dei beni di culto islamici, la costituzione di altri enti per realizzare gli obiettivi del Centro nonché la conclusione di accordi di cooperazione con le associazioni islamiche in Italia e all'estero.

Le esigenze organizzative delle confessioni religiose in merito alla gestione dei luoghi di culto impongono un'attenta riflessione ed applicazione, in chiave interculturale, degli istituti presenti nel nostro ordinamento. Nelle dinamiche

⁶⁹ Sul punto si vedano diffusamente i contributi di ERMINIA CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, pp. 143-146 e FRANCESCA OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, pp. 189-207, entrambi nel Volume collettaneo *Comunità islamiche in Italia: Identità e forme giuridiche*, cit., nei quali si evidenzia che tali direttive sono state imposte da parte dell'UCOII, la quale in precedenza prevedeva l'opportunità di intestare il bene immobile, quando acquistato, al *Waqf-al-Islami*, e successivamente ha suggerito la trasformazione delle associazioni in fondazioni, in modo da potere così consentire l'attribuzione della proprietà dell'immobile direttamente alla comunità. Per un'approfondita disamina dell'istituto del *Waqf* in generale e della sua importanza nelle dinamiche organizzative dell'Islam, si veda GIOVANNI CIMBALO, *Il ritorno del waqf*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 14 del 2015, il quale evidenzia che «il *waqf* è uno strumento complesso e multiuso che consente ai fedeli musulmani di destinare, attraverso donazioni e legati, risorse alla costruzione manutenzione e attività degli edifici di culto, ma anche ad attività sociali che ruotano intorno alle strutture di comunità e alle moschee, e di gestire patrimoni sfuggendo alle norme in materia successoria, tipiche del diritto islamico» (p. 2) e che il corrispondente strumento giuridico nell'ordinamento italiano è la fondazione (p. 19).

della religione islamica assumono rilievo indubbiamente le tradizionali figure della fondazione e dell'associazione, gli enti attraverso cui principalmente operano nell'ordinamento giuridico.

La fondazione di partecipazione, forma giuridica di elaborazione dottrinale⁷⁰, potrebbe altresì essere un utile strumento nelle vicende organizzative delle religioni e di gestione degli edifici di culto. Tale ente coniuga al suo interno l'elemento patrimoniale tipico delle fondazioni e quello personale delle associazioni. La fondazione di partecipazione si caratterizza per un particolare rapporto tra i fondatori e la fondazione. I fondatori, infatti, continuano ad esercitare un controllo sulle sue attività, partecipando attivamente alla gestione

⁷⁰ Sul fenomeno della fondazione di partecipazione si veda ENRICO BELLEZZA, FRANCESCO FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione*, La Tribuna, Piacenza, 2006; MARCO MALTONI, *La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità*, in AA.VV., *Fondazioni di partecipazione, Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, Gruppo24ore, Milano, 2007, p. 25 ss., secondo il quale «tale fondazione «nasce come reazione all'inadeguatezza del modello tradizionale di fondazione, connotato dal distacco dell'ente dal fondatore, da una dotazione patrimoniale iniziale autosufficiente al perseguimento dello scopo e dalla posizione servente dell'organo amministrativo.

Si è proposta così all'attenzione degli enti pubblici e dei soggetti privati un nuovo tipo di fondazione, i cui tratti originali e caratterizzanti sarebbero rappresentati:

a. dalla pluralità di fondatori o comunque di partecipanti all'iniziativa mediante un apporto di qualsiasi natura purché utile al raggiungimento degli scopi;

b. dal principio di partecipazione attiva alla gestione dell'ente da parte di tutti i fondatori o partecipanti all'ente, principio che conforma l'organizzazione dell'ente stesso e le sue regole di azione; in altri termini, l'ente è organizzato in una pluralità di organi al fine di consentire una partecipazione attiva di tutti gli aderenti alla fase gestionale;

c. dalla formazione progressiva del patrimonio, per cui la dotazione patrimoniale iniziale non è autosufficiente e definitiva, ma aperta ad incrementi per effetto di adesioni successive da parte di soggetti ulteriori rispetto ai fondatori.

Si segnala poi che la prassi ha tendenzialmente consolidato uno schema organizzativo costruito su due livelli: uno a valenza "istituzionale" (che può essere articolato su più organi), cui partecipano i fondatori e gli altri partecipanti, con funzione di definizione delle linee guida dell'azione volta al perseguimento dello scopo; l'altro a valenza gestionale ed esecutiva dei piani programmatici decisi dal primo.

Nel quadro della fattispecie concreta dipinto dai cultori dell'istituto il punto focale sembra rappresentato dalle modalità di articolazione della struttura dell'ente, che deve essere tale da garantire la possibilità di partecipazione dei "conferenti" ai processi attuativi dello scopo al cui conseguimento gli apporti da ciascuno effettuati sono destinati. A tal fine, pur nella variabilità degli schemi organizzativi in concreto adottati («tanto è vero che risulta corretto affermare come sia ben difficile trovare fondazioni di partecipazione tra loro identiche») il dato comune sembra rappresentato dall'attribuzione statutaria delle funzioni di governo dell'ente ad un organismo che opera con metodo assembleare, mentre agli amministratori sono assegnate solo mansioni esecutive»».

del nuovo ente, all'elaborazione delle strategie operative, in una logica di partecipazione. La fondazione di partecipazione si caratterizza altresì per la struttura aperta del patrimonio, ben potrebbero successivi soggetti pubblici o privati incrementare il fondo di dotazione ed aggiungersi ai primi fondatori. Tale forma giuridica "eredita" dal modello tradizionale, l'immutabilità dello scopo, che le consente di essere ascritta nella categoria delle fondazioni.

Stanti le linee guida fornite dalle organizzazioni islamiche nazionali, di particolare interesse sono indubbiamente le operazioni straordinarie (trasformazioni, fusioni e scissioni) tra associazioni e/o fondazioni. Tali operazioni, evitando lunghi procedimenti estintivi e ricostitutivi e favorendo la continuazione dei rapporti giuridici tra gli enti, assicurano una celere ed agevole risposta alle esigenze della fenomenologia religiosa. L'art. 42-*bis* c.c. (introdotto con il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117) ha posto fine al dibattito dottrinale e giurisprudenziale⁷¹ sulla ammissibilità delle operazioni straordinarie tra gli enti del primo del Codice civile. Tale norma disciplina il procedimento necessario per le operazioni straordinarie di trasformazione, fusione o scissione delle associazioni (riconosciute e non) e delle fondazioni, indipendentemente dalla qualifica di Enti del Terzo Settore (ETS)⁷².

⁷¹ Per la ricostruzione del dibattito si veda ANDREA FUSARO, *Trasformazione, fusione, scissione degli enti del Libro primo e degli ETS*, in *Rivista del Notariato*, 2018, 1, p. 7 ss., il quale con particolare riguardo alla trasformazione da associazione non riconosciuta in fondazione evidenzia che essa aveva ricevuto anche prima della riforma parecchie adesioni in dottrina ed era stata accolta dal Consiglio di Stato nella pronuncia maggiormente articolata in materia (Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5226, in *CNN Notizie*, 21 luglio 2014), appoggiata alla tesi secondo cui la riforma del diritto societario avrebbe reso la trasformazione degli enti collettivi un istituto di carattere generale. Per la dottrina sul punto si veda MARCO MALTONI, *La trasformazione delle associazioni*, in AA.VV., *La trasformazione delle società*, a cura di M. MALTONI, F. TASSINARI, Ipsoa, Milano, 2011, p. 391; MARCO MALTONI, *La trasformazione eterogenea di fondazioni in società di capitali*, in AA.VV., *La nuova disciplina delle associazioni e delle fondazioni*, Cedam, Padova, 2007, p. 25 ss.; ANDREA FUSARO, *La trasformazione delle associazioni in società di capitali e delle società di capitali in associazioni*, (p. 245) e ROCCO GUGLIELMO, *La trasformazione eterogenea da associazioni a società di capitali*, (p. 229) entrambi in AA.VV., *Le operazioni societarie straordinarie: questioni di interesse notarile e soluzioni applicative*, Il Sole24ore, Milano, 2007, p. 245; ANTONIO RUOTOLO, *La trasformazione degli enti no-profit*, in *Studi e Materiali*, 2010, p. 825 ss.

⁷² Per un approfondimento sull'art. 42-*bis* c.c. e sui procedimenti di trasformazione, fusione e scissione degli enti del Libro primo del Codice civile si veda diffusamente FEDERICO MAGLIULO, *Trasformazione, fusione e scissione degli enti non profit dopo la riforma del Terzo settore*, in *Rivista del Notariato*, 2018, 1, p. 29 ss.

La fondazione di partecipazione costituisce la forma organizzativa ideale per la gestione di beni d'interesse culturale in quanto attribuisce ai fondatori, che nel caso *de quo* potrebbe essere gli enti religiosi, un ruolo di rilievo nelle attività di indirizzo e di controllo. Un primo esempio di fondazione di partecipazione “d’ispirazione religiosa” è il Parco Culturale Ecclesiale “Terre del Capo di Leuca – *De Finibus terrae*”, tra i cui soci fondatori vi sono Diocesi di Ugento - Santa Maria di Leuca, e la Basilica Santuario di Santa Maria di Leuca. Il Parco Culturale recupera e valorizza, attraverso una strategia coordinata e integrata, il patrimonio liturgico, storico artistico, architettonico, museale, ricettivo e ricreativo di proprietà ecclesiastica.

Le fondazioni e le associazioni tuttavia non sono le uniche strutture giuridiche fruibili da parte delle comunità di fedeli per il perseguimento di finalità religiose o culturali. Il binomio attività lucrative e fine di religione o di culto è oggi considerato pacificamente ammissibile. Le attività economiche si pongono, talvolta, “al servizio” delle attività religiose e culturali, promuovendo l’esercizio in concreto della libertà religiosa⁷³. Le risorse economiche derivanti dalle attività imprenditoriali costituiscono un prezioso strumento di finanziamento anche per la costruzione, la manutenzione e la gestione di edifici di culto.

La figura della società *benefit*⁷⁴ (commi 376 e ss. della l. 28 dicembre 2015, n. 208), ha regolamentato la già diffusa pratica di sfruttare le forme

⁷³ I campi d’indagine sono numerosi. Un riferimento potrebbe essere ai c.d. *business faith inspired*, i quali, pur essendo attività lucrative, hanno ad oggetto la produzione di beni e servizi conformi alle prescrizioni e/o ispirati ai valori religiosi. I *business faith inspired* contribuiscono positivamente allo sviluppo di una libertà religiosa del fedele, facilitando l’accesso ed il reperimento di beni e servizi conformi alla religione di appartenenza. In tale prospettiva, l’attività economica “assiste” e raggiunge spazi dove non possono arrivare le “tradizionali” attività religiose, garantendo la massima espansione della religiosità individuale. Per un approfondimento inerente il reperimento degli strumenti finanziari da parte delle religioni e, in particolare, da parte degli enti ecclesiastici, si veda FABIO FRANCESCHI, *Enti ecclesiastici, strumenti di finanziamento e sistema economico moderno*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, cit., pp. 407-424.

⁷⁴ Le società di persone, di capitali e cooperative possono assumere la qualifica di *società benefit* ove perseguano nell’esercizio della attività economica, oltre lo scopo di dividere gli utili, finalità di beneficio comune e operino in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse. La società dovrà, inoltre, destinare parte dei propri

organizzative societarie e l'attività d'impresa per il perseguimento di una o più finalità che apportino alla collettività un beneficio. Questo *trend* legislativo costituisce un forte stimolo verso lo sviluppo di nuove forme di *business*, propulsive del benessere sociale.

I valori costituzionali, fra i quali rientra, indubbiamente, anche la libertà religiosa (art. 19 Cost.), possono fornire un valido criterio di valutazione circa la nozione di beneficio comune e la presenza del correlativo requisito. Accogliendo tale interpretazione, è possibile ricomprendere tra le finalità di beneficio comune anche le finalità di religione o di culto, il cui perseguimento, attraverso la destinazione di utili, apporta un incremento del benessere sociale. La *società benefit* rappresenta il punto di incontro tra attività commerciale e finalità religiose, ne evidenzia la stretta correlazione e respinge la presunta incompatibilità. Essa potrà essere agevolmente utilizzata dall'ente ecclesiastico, il quale potrà esercitare l'attività d'impresa e destinare gli utili derivanti a finalità religiose, assistenziali o benefiche⁷⁵.

utili alle finalità di beneficio comune e redigere annualmente una relazione concernente il perseguimento del beneficio comune, da allegare al bilancio societario, la quale include: a) la descrizione degli obiettivi specifici, delle modalità e delle azioni attuati per il perseguimento delle finalità di beneficio comune e delle eventuali circostanze che lo hanno impedito o rallentato; b) la valutazione dell'impatto generato dal perseguimento delle finalità di beneficio comune; c) una sezione dedicata alla descrizione dei nuovi obiettivi che la società intende perseguire nell'esercizio successivo.

Per ulteriori approfondimenti sulla disciplina delle *società benefit*, si veda PAOLO GUIDA, *La «società benefit» quale nuovo modello societario*, in *Rivista del Notariato*, 2018, 3, p. 501 ss.; GIAN DOMENICO MOSCO, *L'impresa non speculativa*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2017, 2, p. 216 ss.; DILETTA LENZI, *Le società benefit*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2016, 6, p. 894 ss.; DANIELA RIVA, *Le società Benefit*, in www.federnotizie.it, 2016; BEATRICE BERTARINI, *La società benefit: spunti di riflessione sulle nuove prospettive del settore non profit*, in *Diritto e Giustizia*, 2016, p. 1 ss.

⁷⁵ L'obbligo di destinare a determinate finalità gli utili impedisce, inoltre, una loro "deviazione", altresì scongiura il rischio di una prevalenza dell'attività commerciale rispetto alla finalità principale dell'ente ecclesiastico. Una delle prime società costituite dopo l'introduzione della novità legislativa è la società "Madre di Dio S.r.l." Società Benefit, di cui unico socio è una Parrocchia. Attraverso la forma organizzativa societaria, la Parrocchia esercita un'attività commerciale e destina i propri utili a finalità di beneficio comune a favore della comunità parrocchiale, promuovendo «le attività di religione e di culto e delle altre attività indicate alle lettere a) e b) dell'art. 16 della Legge del 20 maggio 1985, n. 222» - Statuto della Società "Madre di Dio S.r.l." Società Benefit, Data di Iscrizione nel Registro delle Imprese di Latina 30/12/2016, Numero REA: LT-209099. Le società *benefit* d'ispirazione religiosa, pur non rientrando nelle tradizionali categorizzazioni dell'art. 20 Cost., potrebbero essere ricomprese sotto l'ombrello costituzionale, in quanto è innegabile che esse perseguono, seppur

La società *benefit* è inoltre uno straordinario strumento di finanziamento delle attività religiose per il singolo fedele, il quale potrà, ad esempio, destinare parte degli utili della sua società alla costruzione, restauro o manutenzione dell'edificio di culto. Attraverso tale forma società è stata aperta la strada a nuove forme di finanziamento e di sostegno delle attività di religione e di culto da parte di società non direttamente riconducibili alle organizzazioni religiose, le quali intendano supportare economicamente un determinato credo religioso. Una società lucrativa, pur non essendo strutturalmente connessa ad una organizzazione religiosa (*rectius* che non presenti nella propria compagine sociale un ente ecclesiastico), in attuazione di politiche gestionali religiosamente ispirate, potrà prevedere statutariamente la destinazione parte dei propri utili a favore di finalità religiose o di culto.

in via indiretta, finalità religiose. La connessione finalistica è ancor più evidente quando unico socio della società *benefit* sia un ente ecclesiastico e destini i propri utili alla promozione delle attività di religione o di culto. In tal senso LUDOVICA DECIMO, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, cit., p. 112 ss.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

L'edificio di culto è il luogo nel quale i fedeli possono esercitare, collettivamente o singolarmente, le attività culturali. Esso assume una diversa funzione ed esteriorizzazione in base alla tradizione religiosa cui afferisce, la quale concorre dunque alla sua definizione materiale e giuridica.

Non v'è dubbio, infatti, che il rinvio agli ordinamenti religiosi costituisca l'unica possibile chiave di lettura per la costruzione di uno statuto giuridico dei luoghi di culto che sia effettivamente responsivo delle istanze fideistiche. Le religioni, in tale prospettiva, assolvono ad una funzione nomopoietica, in quanto sono in grado di riempire di contenuti il concetto di «luogo di culto», ridefinendo i confini applicativi delle norme ovvero concorrendo alla formazione di prassi e regole giuridiche¹.

In virtù della peculiare funzione cui assolvono, i luoghi di culto sono protetti e promossi dall'art. 19 della Carta costituzionale. La privazione di uno spazio destinato alle attività per un determinato gruppo di fedeli comporterebbe infatti una compressione del diritto di libertà religiosa, impedendone di fatto il concreto esercizio.

Il diritto ad un luogo di culto può essere considerato come una situazione giuridica autonoma, che l'ordinamento costituzionale tutela e promuove, in quanto essa è direttamente generata dall'art. 19 della Carta costituzionale. Il diritto di libertà religiosa è necessariamente preceduto dalla domanda di luoghi di culto, il quale prescinde dai rapporti istituzionali tra Stato e Chiesa cattolica

¹ Analogamente, il riferimento agli ordinamenti religiosi è opportuno anche per la definizione delle attività di religione e di culto. All'approccio giuridico-religioso, alcuni autori, preferiscono il criterio dell'autoqualificazione, il quale potrebbe costituire lo strumento per la determinazione del concetto di "rito" di cui all'art. 19 Cost. In tal senso VINCENZO PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, cit., p. 92 ss., il quale evidenzia che «sarà il fedele (o il gruppo di fedeli) di una certa religione a qualificare un atto come rito, posto che tale qualificazione potrà avere effetti giuridici solo laddove esista la possibilità di documentare che la funzione sacra di tale atto non risiede solo nella mente del soggetto agente (poiché ciò contrasterebbe con l'elemento ripetitivo che è proprio – ontologicamente – del rito) ma affonda le sue radici in una tradizione consolidata» (pp. 93-94).

(art. 7, comma 1, Cost.) o tra Stato e le altre confessioni religiose (art. 8, comma 3, Cost.)².

I luoghi destinati al culto assolvono ad una funzione identitaria religiosa, oltreché essere lo strumento di esercizio della libertà di culto. Essi soddisfano un bisogno ulteriore, ovvero quello di aggregazione e di inclusione sociale, attraverso il quale si esplica lo sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.).

Dalla lettura delle norme costituzionali discende un chiaro dovere, e non solo possibilità, in capo al legislatore ordinario di tutelare e favorire le condizioni fattuali necessarie al concreto esercizio della libertà di culto, anche attraverso la previsione di norme più favorevoli³. Il luogo di culto costituisce un bene imprescindibile per la realizzazione del diritto fondamentale di libertà religiosa, e, in quanto tale, è meritevole di promozione da parte dell'ordinamento giuridico. Il *favor* che l'ordinamento costituzionale attribuisce ai luoghi di culto rinviene il proprio fondamento e giustificazione nelle funzioni religiose e sociali cui essi assolvono, indipendentemente dalla sussistenza di rapporti istituzionali con la confessione religiosa cui afferiscono. Tale corollario ha costituito la "stella polare" del presente lavoro ed ha favorito una rilettura delle norme che costituiscono lo statuto giuridico degli edifici di culto.

Il vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico di cui all'art. 831, secondo comma, c.c. troverebbe così la sua *ratio* proprio nella protezione degli interessi culturali di cui sono portatori i fedeli. Solo l'effettiva destinazione al culto pubblico cattolico di un luogo (e non la mera *deputatio* canonica) può giustificare una limitazione del diritto di proprietà, il quale è costituzionalmente

² In tal senso la Corte Cost., sentenza del 18 novembre 1958, n. 58.

³ In ossequio a tali valori costituzionali, il legislatore ordinario deve evitare qualsiasi forma di limitazione relativa all'apertura e libera fruibilità dei luoghi di culto nonché ipotesi di discriminazione in base alla diversa afferenza religiosa degli stessi. È, altresì, necessaria la previsione di norme più favorevoli al fine di promuovere le condizioni fattuali atte a garantire l'effettivo esercizio della libertà di culto. Sul tema si veda ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 39, il quale, in relazione alla libertà religiosa, evidenzia che «occorre, [...], aumentare il livello di "libertà religiosa" non soltanto con dichiarazioni di principio ma soprattutto con l'assunzione di concreti strumenti giuridici che aiutino tale processo. Bisogna intervenire quindi anche sulla qualità di tale diritto fondamentale».

protetto all'art. 42 Cost. L'art. 831, comma 2, c.c., impedendo che l'edificio sia sottratto alla destinazione culturale anche nel caso di alienazione, tutela il sentimento religioso dei fedeli⁴, evitando così che essi possano essere arbitrariamente privati del bene strumentale all'esercizio della libertà religiosa.

Da ciò discenderebbe, come evidenziato da alcuni autori⁵, la necessità di verificare in concreto l'effettiva destinazione dello stesso all'esercizio delle attività culturali di una comunità. Non può ritenersi sufficiente una «destinazione virtuale» al culto attraverso atti dell'autorità ecclesiastica.

La norma, secondo tale lettura, protegge e promuove la particolare funzione cui è demandato l'edificio di culto cattolico. Da ciò discende il dovere per l'interprete di estendere gli effetti dell'art. 831, comma 2, c.c. anche agli edifici non cattolici ed ebraici, affinché a qualsiasi comunità religiosa sia garantita in concreto la libera disponibilità e fruibilità del proprio luogo di culto. Il testo della norma, prevedendo gli aggettivi «cattolico» e «pubblico», ne impedisce una interpretazione estensiva a favore degli edifici delle altre religioni. Le difficoltà ermeneutiche ha favorito il ricorso allo strumento negoziale, ed in particolare all'art. 2645-ter c.c., che, seppur su base volontaria, consente di replicare gli effetti del vincolo di destinazione al culto pubblico cattolico anche agli edifici delle altre confessioni religiose.

⁴ La tutela del sentimento religioso dei fedeli e, in particolare, la libera disponibilità all'edificio di culto anche in caso di contrasto con le autorità canoniche, è evidenziata dal caso di Gioiosa Jonica, nella cui sentenza del 17 agosto 1978, la Pretura affermò che «I fedeli di una collettività religiosa costituitasi attorno a una chiesa parrocchiale e caratterizzata da una propria interpretazione della fede cristiana e da una propria liturgia (nella specie, la “comunità di San Rocco” a Gioiosa Jonica), i quali da oltre un anno siano in possesso dell'edificio sacro, sul cui frontone hanno affisso la scritta “la chiesa è del popolo” e del quale detengono le chiavi, sono legittimati ad esperire azione di manutenzione contro la turbativa concretata dalla notificazione di un avviso di rilascio dell'edificio sacro, eseguita su istanza del vescovo diocesano al parroco da lui revocato».

⁵ In tal senso ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 379; DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 3 ss.; RENATO BACCARI, *La situazione giuridica delle chiese nel diritto italiano*, cit., p. 26 ss.; GIUSEPPE LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 859 ss; VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 226-227; MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 279; ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., p. 49; LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., p. 125 ss.

Gli edifici di culto, indipendentemente dalla tradizione religiosa cui afferiscono, devono essere egualmente promossi e tutelati da parte dell'ordinamento attraverso la previsione di un regime giuridico più favorevole, proprio in ragione della particolare funzione cui assolvono⁶. Le criticità emerse nell'ambito della legislazione urbanistica e tributaria devono essere necessariamente superate attraverso interpretazioni estensive o, ove il testo della norma non lo consenta, l'intervento della Corte Costituzionale.

La Suprema Corte, nel corso degli anni, ha tentato di delineare un apparato normativo in materia di edifici di culto che fosse quanto più rispondente al dettato costituzionale e che dunque tutelasse l'effettivo esercizio della libertà religiosa e dei diritti ad essa connessi ed evitasse qualsiasi forma di discriminazione *in peius* tra le diverse confessioni religiose. Ad essere state oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sono state alcune leggi regionali in materia di edilizia di culto. Le più recenti sentenze hanno, tuttavia, sollevato alcune perplessità, in particolare nella parte in cui sembrerebbero implicitamente ammettere norme di produzione statale (e non regionale) limitative della libertà di culto per ragioni di sicurezza ed ordine pubblico.

Il solo limite del "buon costume" imposto dall'art. 19 Cost. testimonia l'idea dei Costituenti di svincolare da qualsiasi limitazione di "ordine pubblico" l'esercizio dei riti religiosi, evitando così che norme di polizia o comunque amministrative potessero impedire la libertà di culto⁷.

I canoni di stretta proporzionalità da dover adoperare nel bilanciamento degli interessi costituzionali sottesi e, dunque, da seguire per prevedere limitazioni all'esercizio di culto avrebbero forse meritato un'autonoma ed approfondita esplicitazione da parte della Corte costituzionale. Ciò al fine di

⁶ La previsione di un regime più favorevole deve essere estesa anche a quei beni immobili che sono pertinenza degli edifici di culto. A tal riguardo, è necessario porre particolare attenzione al vincolo funzionale, e non solo materiale, che lega il bene principale (edificio di culto) al bene accessorio (pertinenza). Esso, infatti, non può che basarsi sul riferimento alle attività religiose e culturali ascrivibili alle diverse tradizioni religiose. Ciò impone all'interprete un'attenta attività d'indagine, volta ad accertare, caso per caso, l'effettiva sussistenza del vincolo funzionale, non essendo possibile stabilire aprioristicamente il rapporto di strumentalità.

⁷ ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., pp. 35-36.

orientare l'attività legislativa futura, in una prospettiva di promozione del fenomeno religioso, ed evitare successivi giudizi di legittimità costituzionale.

L'edificio di culto non è solo un bene materiale, ma assume una propria dimensione giuridica in virtù del forte legame teleologico e del significato religioso che assume per la comunità di fedeli. La sua presenza in un determinato luogo o la sua dismissione è in grado di influenzare le scelte di vita degli individui, incidendo sul benessere della collettività.

L'ordinamento giuridico, in tale prospettiva, è dunque chiamato ad un'attività di protezione e promozione dei luoghi destinati al culto nonché ad un attento bilanciamento degli altri interessi, non direttamente ascrivibili alla sfera religiosa, ma pur sempre oggetto di protezione costituzionale. L'attuale regime giuridico degli edifici di culto delle confessioni acattoliche, come è stato affrontato nel corso della trattazione, deve ritenersi non rispondente a quel *favor* che il legislatore costituzionale ha ritenuto di riservare al fattore religioso. Un elemento di differenziazione che è emerso dall'analisi della normativa giuridica è, indubbiamente, l'assenza della previsione di un vincolo di destinazione per la tutela degli edifici destinati al culto. Tale vincolo costituisce, probabilmente, una delle più importanti forme di tutela della libertà di culto, in quanto impedisce che ad una comunità di fedeli sia sottratto lo strumento (l'edificio) necessario per l'esercizio delle attività cultuali⁸.

Le tradizioni religiose dettano per la costruzione, la gestione e l'utilizzo dei luoghi di culto precise regole, la cui traduzione nell'ordinamento giuridico, attraverso l'elaborazione di norme, non è sempre agevole né possibile. L'eccessiva generalità ed astrazione del dettato normativo potrebbe d'altra parte aprire la strada ad usi impropri dello strumento giuridico oppure sancirne la sua sostanziale inapplicabilità.

⁸ Un timido tentativo in tal senso era stato realizzato dalla Proposta di legge n. 2186 presentata il 10 febbraio 2009, la quale all'art. 5 prevedeva che gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto delle confessioni religiose costruiti con contributi pubblici o che godano di esenzioni o di agevolazioni non possono essere sottratti alla loro destinazione d'uso, neppure per effetto di alienazioni, fino a che la cessazione della destinazione stessa non è dichiarata dal prefetto competente su istanza motivata della confessione religiosa interessata.

Il ricorso allo schema negoziale può costituire un utile rimedio per il perseguimento e la tutela di interessi religiosi. Attraverso la duttilità e l'accessibilità dello strumento negoziale, è possibile accordare una più efficace forma di tutela degli interessi religiosi dei singoli, ove manchi una diretta previsione del legislatore⁹. Il ricorso allo strumento negoziale potrebbe non essere un mero “palliativo” della *vacatio legis*, ben potendo essere qualificato quale soluzione per la tutela degli interessi religiosi¹⁰. Mediante l'applicazione di istituti di natura negoziale è possibile definire una tutela giuridica che sia più rispondente agli interessi e alle tradizioni delle singole confessioni religiose¹¹.

Nel corso del presente lavoro è emersa più volte l'opportunità di ricorrere allo strumento negoziale per la traduzione degli interessi religiosi. La funzione religiosa e sociale degli edifici di culto d'interesse storico artistico, dei santuari, delle chiese dismesse e delle c.d. *churches-sharing* può trovare ampi spazi di tutela nell'accordo di diritto privato o nel vincolo di destinazione.

La duttilità dello strumento privatistico infatti permette di costruire un regime giuridico dei luoghi di culto *sui generis*, che soddisfi gli interessi di tutte le parti coinvolte. L'attività dell'interprete è, dunque, quanto mai necessaria al fine di favorire l'effettiva funzionalizzazione degli edifici alle esigenze religiose. Egli dovrà infatti garantire la concreta attuazione dei valori espressi dalle norme costituzionali, adottando gli strumenti giuridici necessari a promuovere e tutelare i luoghi demandati all'esercizio delle attività culturali, sia nel loro momento di genesi (il diritto ad avere un luogo di culto) sia durante la loro “esistenza” giuridica (il diritto alla libera fruibilità di un luogo di culto).

⁹ Si veda diffusamente sul punto, ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., pp. 84-100.

¹⁰ Nel corso della presente trattazione, la necessità di ricorrere allo strumento negoziale per la tutela degli interessi religiosi è emersa in una pluralità di ambiti e, in particolare, nel caso degli edifici di culto d'interesse storico artistico di proprietà di privati (Capitolo 2, par. 1), dei santuari (Capitolo 2, par. 3), delle chiese dismesse (Capitolo 2, par. 4) e delle chiese condivise (Capitolo 2, par. 5).

¹¹ L'attuale tecnica normativa del legislatore ordinario non riesce a “contenere” la complessa diversificazione di situazioni giuridiche che caratterizza una società multiculturale e pluriconfessionale. La norma, infatti, finisce per essere obsoleta fin dal momento della sua genesi. Sul punto, si veda ampiamente MARIO RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, p. 336 ss.; MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 151 ss.

APPENDICE BIBLIOGRAFICA¹

- AA.VV., *I luoghi sacri comuni ai monoteismi. Tra cristianesimo, ebraismo e islam*, a cura di D. ALBERA, M. COUROUCLI, Brescia, Morcelliana, 2013.
- AA.VV., *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996.
- AA.VV., *La natura giuridica delle fabbricerie, Giornata di studio, Pisa 4 maggio 2004*, Bandecchi & Vivaldi, Pontedera, 2005.
- AA.VV., *La proprietà immobiliare urbana (Multiproprietà – Distanze – Usucapione – Luci e vedute – Azioni a difesa della proprietà – Usi Civici)*, a cura di G. GRASELLI, Cedam, Padova, 2003.
- AA.VV., *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione, Atti della giornata di studio, Ravenna 10 dicembre 2005*, a cura di J.I. PÉREZ, Bonomia University Press, Bologna, 2007.
- AA.VV., *Leges Ecclesiae post Codicem iuris canonici editae*, a cura di X. OCHOA, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 1969.
- AA.VV., *Lessico della laicità*, a cura di G. DALLA TORRE, Studium, Roma, 2007.
- AA.VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'intesa del 26 gennaio 2005*, a cura di M. MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007
- AA.VV., *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, a cura di G. DAMMACCO, G. OTRANTO, Edipuglia, S. Spirito, 2004.
- AA.VV., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010.

¹ Si riportano i riferimenti alle opere citate, indicando:

- nel caso di opere collettanee, l'opera ed il volume;
- nel caso di riviste, l'anno e, ove presente, il volume;
- nel caso di voci d'enciclopedia, il volume e l'anno di edizione.

I riferimenti alle pagine sono riportati nelle note al testo.

- ACCIAI RICCARDO, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e la sua incidenza sulla restante legislazione regionale in tema di finanziamenti all'edilizia di culto*, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993.
- ALBISETTI ALESSANDRO, *Brevi note in tema di «deputatio ad cultum» e art. 42 della Costituzione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1976, 2.
- ALBISETTI ALESSANDRO, *Principi supremi dell'ordinamento e art. 9 della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista Telematica* (www.statoechiese.it), maggio 2009.
- ALLENIA MARCO, *IMU, enti ecclesiastici e aiuti di Stato: riflessioni a margine delle sentenze del Tribunale UE di primo grado, in attesa della decisione della Corte di Giustizia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista Telematica* (www.statoechiese.it), n. 8 del 2017.
- ALLIEVI STEFANO, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio Editore, Venezia, 2010.
- ALLIEVI STEFANO, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra fiction e realtà*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, 1.
- AMBROSI ANDREA, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, in *Diritto e Religioni*, 2017, 2.
- ANELLO GIANCARLO, *Categorie ermeneutiche dei diritti religiosi e libertà di culto*, in AA.VV., *Diritto e Religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, a cura di G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, Plectica, Salerno, 2012.
- ARRIETA JUAN IGNACIO, *can. 1222*, in *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, Colletti a San Pietro, Roma, 2004.
- ARRU DANIELE, *L'ingresso della forza pubblica negli edifici di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1995, 3.
- ASTORRI ROMEO, *I beni culturali d'interesse religioso nell'ordinamento italiano. Spunti problematici*, in AA.VV., *Studi in onore di Anna Ravà*, a cura di C. CARDIA, Giappichelli, Torino, 2003.
- ATLANTE NICOLA, CAVALAGLIO LORENZO, *I fondi speciali nel contratto di affidamento fiduciario previsti dalla legge "Dopo di Noi": una nuova ipotesi di patrimonio separato?*, in *Rivista del Notariato*, 2017, 2.

- AZZIMONTI CARLO, *L'ingresso in chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221)*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 2005, 18.
- BACCARI RENATO, *La situazione giuridica delle chiese nel diritto italiano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1955, 2.
- BARALIS GIORGIO, *Prime riflessioni in tema di art. 2645-ter c.c.*, in AA.VV., *Negoziato di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, 2007.
- BARILE PAOLO, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1952, 1.
- BARILLARO DOMENICO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, in *Archivio Giuridico*, 1959.
- BARTOLI SAVERIO, *Riflessioni sul "nuovo" art. 2645-ter c.c. e sul rapporto fra negozio di destinazione di diritto interno e trust*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007.
- BARTOLI SAVERIO, *Trust e atto di destinazione nel diritto di famiglia e delle persone*, Giuffrè, Milano, 2011.
- BELLEZZA ENRICO, FLORIAN FRANCESCO, *Le fondazioni di partecipazione*, La Tribuna, Piacenza, 2006.
- BELLINI PIETRO, voce *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961.
- BELTRAMI ALESSANDRO, *Dibattito. Chiese col ticket, questione aperta*, disponibile al sito web www.avvenire.it, 14 febbraio 2017.
- BENNATTI FRANCESCA, *Le forme della proprietà. Studio di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2010.
- BERLINGÒ SALVATORE, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- BERLINGÒ SALVATORE, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2014.
- BERLIRI PAOLO, PRIVITERA CLAUDIO, *Codice del catasto e dei tributi sugli immobili*, Giuffrè, Milano, 1976.

- BERTARINI BEATRICE, *La società benefit: spunti di riflessione sulle nuove prospettive del settore non profit*, in *Diritto e Giustizia*, 2016.
- BERTOLA ARMANDO, *I santuari ed il concordato*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1934.
- BERTOLA ARMANDO, voce *Cosa Sacra*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IV, Utet, Torino, 1959.
- BERTOLA ARMANDO, voce *Santuario*, in *Nuovo Digesto*, XI, Utet, Torino, 1939.
- BERTOLINO RINALDO, *Ebraismo italiano e l'intesta con lo Stato*, in AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di R. COPPOLA, Giuffrè, Milano, 1987.
- BETTETINI ANDREA, *Gli enti e beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2005.
- BETTETINI ANDREA, *La condizione giuridica dei luoghi di culto*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, 1.
- BIANCA MIRZIA, D'ERRICO MAURIZIO, DE DONATO ALESSANDRO, PRIORE CONCETTA, *L'atto notarile di destinazione. L'art. 2645-ter del codice civile*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BILOTTI DOMENICO, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2011.
- BIONDI BIONDO, *I beni*, in AA.VV., *Trattato di diritto civile italiano diretto da F. Vassalli*, III, Utet, Torino, 1953.
- BOLGIANI ISABELLA, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 28 del 2013.
- BOLGIANI ISABELLA, *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali ("vecchi" e "nuovi")*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 33 del 2012.
- BOLGIANI ISABELLA, *La dismissione delle chiese. Problematiche aperte e prospettive tra diritto civile e canonico*, in *Jus*, 2014, 3.

- BONANNI DI OCRE FRANCESCO, *Le chiese degli enti soppressi*, Società editrice napoletana, Napoli, 1977. CONSOLI ANTONINO, *L'attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1961.
- BONI GERALDINA, *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiastici*, Giappichelli, Torino, 2005;
- BORDONALI SALVATORE, *La disciplina civilistica del santuario*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2003, 2.
- BORDONALI SALVATORE, *La disciplina civilistica del santuario*, in AA.VV., *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, a cura di G. DAMMACCO, G. OTRANTO, Edipuglia, S. Spirito, 2004.
- BORDONALI SALVATORE, *La disciplina regionale dei beni culturali, librari e archivistici di interesse religioso*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1993.
- BOTTA RAFFAELE, *L'intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1987.
- BOTTI FEDERICA, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica, (www.statoechiese.it), n. 27 del 2014.
- BRUNETTI LEONARDO, "Palese irragionevolezza" o "totale eccentricità": quale vizio "appare evidente"? I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 aprile 2017.
- BUCCI ALESSANDRO, *Brevi note sul vincolo della destinazione all'uso degli edifici di culto in Italia*, in *Caietele Institutului Catolic*, 2009, 2.
- BUCCICO CLELIA, *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Jovene, Napoli, 2008.
- CALÌ VINCENZO, *Edifici di culto: tutela dell'acquirente e responsabilità del notaio*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2003, 3.
- CAMASSA ERMINIA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in AA.VV., *Comunità islamiche in Italia: Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015.

- CAMASSA ERMINIA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013.
- CANONICO MARCO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2012.
- CAPPELLO FELICE, *Religione cattolica e culti «ammessi» secondo i Patti Lateranensi*, in *La Civiltà Cattolica*, 1934, 3.
- CARDIA CARLO, *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008.
- CARDIA CARLO, *La laicità in Italia*, in AA.VV., *Laicità cristiana*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2007,
- CARDIA CARLO, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2007.
- CARDIA CARLO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- CARDIA CARLO, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato: profili giurisdizionali*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- CARDIA CARLO, *Stato e confessioni religiose – Il regime pattizio*, Zannichelli, Bologna, 1992.
- CARDIA CARLO, *Stato e confessioni religiose. Il regime finanziario*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Treccani, Roma, 1994.
- CARDIA CARLO, voce *Religione (Libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, II, Giuffrè, Milano, 1998.
- CARON PIER GIOVANNI, *In tema di legittimazione ad agire degli enti ecclesiastici*, in *Giustizia italiana*, 1978, 1.
- CARON PIER GIOVANNI, *Le amministrazioni civili dei santuari e l'art. 27, ult.cpv., del Concordato lateranense*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1953.
- CARON PIER GIOVANNI, voce *Fabbricerie*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967.
- CARON PIER GIOVANNI, voce *Santuario*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, XVI, Utet, Torino, 1969.

- CASUSCELLI GIUSEPPE, *“A chiare lettere - Transizioni”*. *Esenzioni fiscali a favore delle confessioni e aiuti di stato: le quattro condizioni ex art.107, paragrafo 1, TFUE e il tetto massimo di 200.00 euro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 24 del 2017.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *A chiare lettere (Editoriale, settembre 2009), Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it).
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *Calamità naturali, opere pubbliche ed edifici di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1978, 1.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, Giuffrè, Milano, 1979.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *La condizione giuridica dell’edificio di culto*, in AA.VV., *L’edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *La nuova legge lombarda sull’edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.Statoechiese.it), n.14 del 2015.;
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *La rappresentanza e l’intesa*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. FERRARI, Zannichelli, Bologna, 2008.
- CASUSCELLI GIUSEPPE, *Pluralismo confessionale, separazione degli ordini e disciplina pattizia dei rapporti: dall’equilibrio del «microsistema» (art. 8 Cost.) alle incognite di una revisione per trascinamento*, in *Politica del diritto*, 1996, 1.
- CATALANO GAETANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano 1957.
- CATERINA EDOARDO, *La lingua italiana negli edifici di culto tra “palese irragionevolezza”, riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2017.

- CAVANA PAOLO, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, 1.
- CAVANA PAOLO, *Il problema degli edifici di culto dismessi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), aprile 2009.
- CAVANA PAOLO, *La Cappella del Tesoro di San Gennaro tra tradizione canonistica e nuove forme statutarie*, in AA.VV., *La Cappella del tesoro di San Gennaro. Identità civile e dimensione religiosa*, a cura di A. GUARINO, Jovene, Napoli, 2017.
- CAVANA PAOLO, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 20 del 2019.
- CAVANA PAOLO, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 20 del 2019.
- CAVANA PAOLO, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in AA.VV., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010.
- CAVANA PAOLO, *Rapporti giuridici tra Regioni e autorità ecclesiastiche locali nel nostro ordinamento: osservazioni e spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994.
- CAVANA PAOLO, *Rilevanza civile dei controlli canonici ed effetti sull'attività negoziale e processuale degli enti ecclesiastici*, in *Giustizia Civile*, 2006.
- CEOLIN MATTEO, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, Cedam, Padova, 2010.
- CHIRONI GIAN PIETRO, *Del carattere degli edifici destinati al culto*, in *Foro italiano*, 1889, 1.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Bienes culturales ecclesiasticos en Italia*, in AA.VV., *Protección del Patrimonio cultural de interés religioso*, a cura di

- A.M. VEGA GUTIÉRREZ, M. MARTÍN GARCÍA, M. RODRÍGUEZ BLANCO, J.M. VAZQUEZ GARCÍA-PENUELA, Comares, Granada, 2013.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiasticistico*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004, 2.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità d'interesse ecclesiasticistico. Una prima lettura*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2000, 2.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Il turismo religioso tra normativa statale e normativa regionale*, in *Codice del turismo religioso*, Giuffrè, Milano, 1999.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Il turismo religioso: profili normativi*, in AA.VV., *Andare per Santuari. Atti delle Giornate di studio per operatori del turismo religioso*, a cura G. GRACCO, P. COZZO, Bertocello, Aosta, 2006.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza Episcopale Italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, 2.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Le biblioteche ecclesiastiche nella normativa regionale italiana*, in AA.VV., *La biblioteca centrale diocesana*, a cura di R. RUGGERI, Lampi di stampa, Milano, 2004.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Luci ed ombre nella legislazione regionale*, in *Norme per la realizzazione degli edifici di culto*, supplemento a *ExLege*, 1999, 1.
- CHIZZONITI ANTONIO GIUSEPPE, *Profili giuridici dei beni culturali d'interesse religioso*, Libellula Edizioni, Tricase, 2008.
- CIAN GIORGIO, *Riflessioni intorno ad un nuovo istituto di diritto civile: per una lettura analitica dell'art. 2645-ter c.c.*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, I, Cedam, Padova, 2007.

- CIMBALO GIOVANNI, *Il ritorno del waqf*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 14 del 2015.
- CIMBALO GIOVANNI, *Laicità come strumento di educazione alla civiltà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), marzo 2007.
- CLARIZIA RENATO, *L'art. 2645-ter c.c. e gli interessi meritevoli di tutela*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Cian*, a cura di M.V. DE GIORGI, S. DELLE MONACHE, G. DE CRISTOFARO, Cedam, Padova, 2010.
- CLEMENTI PATRIZIA, *Gli immobili parrocchiali: uso istituzionale e concessione a terzi. Regime fiscale*, in *ExLege*, n. 4 del 2014
- COLAIANNI NICOLA, *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in www.olit.it, giugno 2004;
- COLAIANNI NICOLA, *Confessioni religiose ed intese – Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci Editore, Bari, 1990.
- COLAIANNI NICOLA, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 21 del 2012.
- COLAIANNI NICOLA, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961.
- COLAIANNI NICOLA, voce *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Treccani, Roma, 1993.
- COLELLA PASQUALE, *Un «passo in avanti» a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, 1.
- CORTESE ROBERTO, voce *Forza pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969.
- COSTANTINO MICHELE, *Proprietari e soggetti interessati all'uso "sociale" dei beni*, in AA.VV., *Diritto privato. Una ricerca per l'insegnamento*, Laterza, Roma-Bari, 1974.
- COSTANZA MARIA, *Meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale*, in *Contratto e impresa*, 1987.

- COVIELLO NICOLA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Athenaeum, Roma, 1932.
- CREMA SANDRO, *Questioni in tema di attività negoziale degli enti ecclesiastici*, in *Rivista del Notariato*, 2001, 6.
- CROCE MARCO, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 maggio 2016.
- CROCE MARCO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2.
- CROCE MARCO, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Edizioni ETS, Pisa, 2012. BIN ROBERTO, *La libertà dalla religione*, in AA.VV., *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. BIN, C. PINELLI, Giappichelli, Torino, 1996.
- D'AMATI NICOLA, voce *Catasto (Diritto Tributario)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 2003.
- D'AMICO GIOVANNI, *Applicazione diretta dei principi costituzionali nel diritto privato*, in *Giustizia Civile*, 2016, 3.
- D'ANGELO GIUSEPPE, *A proposito della natura giuridica della Chiesa di Scientology: una significativa presa di posizione della sezione tributaria della Corte di Cassazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, 3.
- D'ANGELO GIUSEPPE, *Il favor fiscale dell'ente ecclesiastico-religioso "imprenditore sociale" nella prospettiva del divieto europeo di aiuti di Stato: conferme problematiche dalla recente giurisprudenza UE in tema di esenzione IMU/ICI*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2016, 3.
- D'ANGELO GIUSEPPE, *Libertà religiosa e riparto "per materia" delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematica a partire da Corte Cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)*, in *Diritto e Religioni*, 2017, 2.

- D'ANGELO GIUSEPPE, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2008, 3.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1978.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, voce *Intese. II) Diritto Ecclesiastico. Profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, Treccani, Roma, 1994.
- D'AVACK PIETRO AGOSTINO, voce *Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974.
- D'ERRICO MAURIZIO, *Le modalità della trascrizione ed i possibili conflitti che possono porsi tra beneficiari, creditori ed aventi causa del «conferente»*, in AA.VV., *Negozio di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, 2007.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1994.
- DALLA TORRE GIUSEPPE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2014.
- DAMMACCO GAETANO, *Il santuario come istituzione*, in AA.VV., *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, a cura di G. DAMMACCO, G. OTRANTO, Edipuglia, S. Spirito, 2004.
- DANEELS FRANS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Jus Ecclesiae*, 1998, 1.
- DE ANGELIS LUCIANO, *Trusts di scopo iscrivibili al RUNTS*, in www.eutekne.info.
- DE BERNARDIS LAZZARO MARIA, *Destinazione al culto di edifici sacri e trasferimento degli oneri di culto*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, I, Giuffrè, Milano, 1963.
- DE DONATO ALESSANDRO, *Il negozio di destinazione nel sistema delle successioni a causa di morte*, in AA.VV., *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione. L'art. 2645 ter c.c.*, a cura di M. BIANCA, Giuffrè, Milano, 2007.

- DE DONATO ALESSANDRO, *L'atto di destinazione – profili applicativi*, in *Vita Notarile*, 2007, 1.
- DE GREGORIO LAURA, *Ambiente, creato, sviluppo umano integrale: dimensione religiosa collettiva e prospettiva ecologica*, in AA.VV., *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, a cura di P. CONSORTI, Pisa University Press, Pisa, 2019.
- DE MARTINO FRANCESCO, *Dei beni in generale*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. SCIALOJA E G. BRANCA, Zannichelli, Bologna-Roma, 1946.
- DE SIERVO UGO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico. Atti del 50 corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Vita e Pensiero, Milano, 1980.
- DE STEFANO ANTONINO, *Se ai locali adibiti a sede di organizzazione dell'Azione Cattolica possa riconoscersi la qualità di «pertinenze» dell'edificio destinato al culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1951.
- DE STEFANO ANTONINO, *Sull'assoggettabilità della casa canonica all'imposta sui fabbricati*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1952, 2.
- DECIMO LUDOVICA, *La destinazione privatistica al culto pubblico*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, 2017.
- DECIMO LUDOVICA, *La tutela giuridica dei luoghi di culto: riflessioni applicative sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Diritto e Religioni*, 1, I, 2016.
- DECIMO LUDOVICA, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- DEL GIUDICE VINCENZO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1970.
- DELL'AGNESE CRISTINA, *Edifici di culto e vincolo di destinazione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1990, 2. CARDIA CARLO, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 2008.
- DI COSIMO GIOVANNI, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed eguaglianza*, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993.

- DI MARZIO PAOLO, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2000.
- DI RAIMO RAFFAELE, *L'atto di destinazione dell'art. 2645-ter: considerazioni sulla fattispecie*, in AA.VV., *Atti di destinazione e trust (art. 2645-ter cod. civ.)*, a cura di G. VETTORI, Cedam, Padova, 2008.
- DIANA ANTONIO GERARDO, *La proprietà immobiliare urbana. L'Usucapione*, I, Giuffrè, Milano, 2003.
- DOMIANELLO SARA, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999.
- DOMIANELLO SARA, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999.
- ELEFANTE CARMELA, *Esenzioni fiscali ed aiuti di Stato: il recupero dell'Ici sugli immobili degli enti ecclesiastici tra difficoltà e impossibilità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 3.
- ELEFANTE CARMELA, *Il valore interpretativo della libertà religiosa: destinazione al culto e sottoposizione del bene a procedura esecutiva in una significativa decisione del giudice salernitano*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2012.
- FABBRI ALBERTO, *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 40 del 2013.
- FEDELE PIO, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1963.
- FEDELE PIO, *Santuari e Concordato*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione*, 1948.
- FELDI ALBERTO V., *Edilizia di culto tra libertà religiosa ed esigenze urbanistiche*, in *Iustitia*, 2015, 3.
- FELICIANI GIORGIO, *La disciplina canonica dei santuari*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2003, 2.
- FELICIANI GIORGIO, *La questione del ticket d'accesso alle chiese*, in *Aedon*, 2010, 3.
- FELICIANI GIORGIO, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici: bilanci e prospettive*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2006, 1-2.

- FELICIANI GIORGIO, *Profili canonistici del santuario e del pellegrinaggio*, in AA.VV., *Santuari di confine: una tipologia?*, a cura di A. TILATTI, Edizioni della Laguna, Gorizia, 2008.
- FELICIANI GIORGIO, voce *Santuario*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989.
- FERLITO SERGIO, *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico e concettuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002.
- FERRABOSCHI MARIO, voce *Fabbriceria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIII, Roma, 1990.
- FERRARI SILVIO, *Gli edifici di culto delle minoranze religiose in Italia. Alcune riflessioni su una recente proposta di legge*, in www.islamicita.it.
- FERRARI SILVIO, *L'art. 19 della Costituzione*, in *Politica e diritto*, 1996.
- FERRARI SILVIO, *La nozione di laicità tra identità e pluralismo*, in AA.VV., *Laicità e stato di diritto*, a cura di A. CERETTI, L. GARLATI, Giuffrè, Milano, 2007.
- FERRARI SILVIO, *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1996.
- FERRARO LUIGI, *Costituzione, tutela del paesaggio e fonti di energia rinnovabili*, in AA.VV., *Il governo dell'energia dopo Fukushima. Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali*, a cura di L. CHIEFFI, F. PINTO, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2013.
- FERRI GIOVANNI BATTISTA, *Motivi, presupposizione e l'idea di meritevolezza*, in *Europa e diritto privato*, 2009,
- FERRINI CONTARDO, *Manuale di Pandette*, Sel, Milano, 1900, p. 225.
- FERROGLIO GIUSEPPE, *Note sulla definizione giuridica dei Santuari*, in *Raccolta di studi in onore di Francesco Scaduto*, Carlo Cya, Firenze, 1936.
- FILIBECK GOFFREDO, *Il diritto dell'uomo ad un ambiente sano e sicuro nell'insegnamento sociale della Chiesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 3, 2002.
- FINOCCHIARO FRANCESCO, *Diritto ecclesiastico*, Zannichelli, Bologna, 2012,

- FINOCCHIARO FRANCESCO, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1959, 2.
- FINOCCHIARO FRANCESCO, voce *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO, I, Utet, Torino, 2006.
- FINOCCHIARO FRANCESCO, voce *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zannichelli, Bologna, 1977.
- FIORITA NICOLA, *L'insostenibile leggerezza della laicità italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), giugno 2011.
- FLORIS PIERANGELA, *Apertura e destinazione al culto*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008.
- FLORIS PIERANGELA, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1992.
- FRANCESCHI FABIO, *Enti ecclesiastici, strumenti di finanziamento e sistema economico moderno*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- FRANCESCHI FABIO, *L'accesso alle chiese aperte al culto: fruizione culturale, fruizione turistica, questione del ticket*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), 27 ottobre 2014.
- FRANCESCHINI BARBARA, *Atti di destinazione (art. 2645-ter c.c.) e trust*, in AA.VV., *Trust*, a cura di G. LEPORE, M. MONEGAT, I. VALAS, Giappichelli, Torino, 2010.
- FRIEDBERG EMILIO, RUFFINI FRANCESCO, *Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, F.lli Bocca, Torino, 1893.
- FUCCILLO ANTONIO, *Ancora sulla prelazione ecclesiastica nel sistema delle prelazioni legali*, in AA.VV., *Il notaio garante della legalità*, a cura di G. e M.C. FUCCILLO, A. ARENIELLO, Jovene, Napoli, 2006.
- FUCCILLO ANTONIO, *Contratti di alienazione degli enti ecclesiastici e controlli canonici*, in *Rivista del Notariato*, 1994, 6.

- FUCCILLO ANTONIO, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, Torino, 2008.
- FUCCILLO ANTONIO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, Giappichelli, Torino, 2000.
- FUCCILLO ANTONIO, *Diritto, religioni, culture*, Giappichelli, Torino, 2018.
- FUCCILLO ANTONIO, *Gli enti ecclesiastici e le Onlus. Considerazioni su forme organizzative e despecializzazione funzionale*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1999, 1.
- FUCCILLO ANTONIO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in AA.VV., *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, a cura di G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO, U. PERFETTI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010.
- FUCCILLO ANTONIO, *I beni immobili culturali ecclesiastici tra principi costituzionali e neo dirigismo statale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), marzo 2009.
- FUCCILLO ANTONIO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Giappichelli, Torino, 2015.
- FUCCILLO ANTONIO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005.
- FUCCILLO ANTONIO, *L'edificio di culto nella normativa catastale e nell'imposizione indiretta*, in *Rivista del Notariato*, 1991, 4.
- FUCCILLO ANTONIO, *La circolazione dei beni culturali di interesse religioso*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1993, 1.;
- FUCCILLO ANTONIO, *La dimensione privatistica della libertà religiosa*, in AA.VV., *La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.
- FUCCILLO ANTONIO, *La teoria dell'ecclesiasticità funzionale supera la "prova" del fisco!*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004, 3.
- FUCCILLO ANTONIO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 18 del 2019.

- FUCCILLO ANTONIO, *Lo statuto della Chiesa Taoista d'Italia e l'art. 8, comma II, della Carta costituzionale: epifania sociale di una confessione religiosa*, in *Diritto e Religioni*, 2013, 2.
- FUSARO ANDREA, *La trasformazione delle associazioni in società di capitali e delle società di capitali in associazioni*, in AA.VV., *Le operazioni societarie straordinarie: questioni di interesse notarile e soluzioni applicative*, Il Sole24ore, Milano, 2007.
- FUSARO ANDREA, *Trasformazione, fusione, scissione degli enti del Libro primo e degli ETS*, in *Rivista del Notariato*, 2018, 1.
- FUSCO GENNARO, *Luoghi di preghiera e di raccoglimento multireligiosi: una modalità per favorire il dialogo interreligioso?*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, 2017.
- GABRIELLI GIOVANNI, *Vincoli di destinazione importanti separazione patrimoniale e pubblicità nei Registri immobiliari*, in *Rivista di diritto civile*, 2007.
- GARDANI CONTURSI LISI LYCIA, *Le pertinenze*, Cedam, Padova, 1952.
- GARDANI CONTURSI LISI LYCIA, voce *Pertinenze*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, Utet, Torino, 1966.
- GAZZONI FRANCESCO, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Giustizia Civile*, 2006, 2.
- GHINASSI SIMONE, voce *Catasto*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 2000.
- GIACCHI ORIO, *La condizione giuridica degli edifici di culto nel diritto italiano*, in *Foro della Lombardia*, 1939.
- GIACCHI ORIO, *La legislazione sui culti ammessi*, Vita e Pensiero, Milano, 1934.
- GIACOMAZZO GIACINTO ROMANO, *Art. 831, comma 2 c.c. Rinvio o presupposto?*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1958, 1.
- GIACOMAZZO GIACINTO ROMANO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1957, 2.

- GISMONDI PIETRO, *Le limitazioni alle facoltà di godimento del privato proprietario degli edifici destinati al culto cattolico*, in *Foro italiano*, 1952, 1.
- GIUFFRÈ ADRIANO, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, Tipografia della Pace, Roma, 1983.
- GRASSO BIAGIO, *L'art. 2645-ter e gli strumenti tradizionali dei patrimoni*, in *Rivista del Notariato*, 2006, 5.
- GRAZIAN FRANCESCO, *Riduzione di una chiesa ad uso profano: atti canonici e civilistici*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2016, 29.
- GUARINO ANTONIO, *Il regime tributario degli edifici di culto. Spunti per una ricostruzione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1994.
- GUARINO ANTONIO, *La singolare natura giuridica della Cappella del Tesoro di San Gennaro*, in AA.VV., *La Cappella del tesoro di San Gennaro. Identità civile e dimensione religiosa*, a cura di A. GUARINO, Jovene, Napoli, 2017.
- GUARNIERI ATTILIO, voce *Meritevolezza*, in *Digesto delle discipline privatistiche – sez. civ.*, Vol. XI, Utet, Torino, 1994.
- GUAZZAROTTI ANDREA, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della formazione simbolica*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 2.
- GUAZZAROTTI ANDREA, voce *Art. 19*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN, Cedam, Padova, 2008.
- GUGLIELMO ROCCO, *La trasformazione eterogenea da associazioni a società di capitali*, in AA.VV., *Le operazioni societarie straordinarie: questioni di interesse notarile e soluzioni applicative*, Il Sole24ore, Milano, 2007.
- GUIDA PAOLO, *La «società benefit» quale nuovo modello societario*, in *Rivista del Notariato*, 2018, 3.
- GULLO CARLO, *Brevi note sulla gravità della «causa» necessaria per ridurre la chiesa ad uso profano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1997, 2.
- GUZZETTA GIOVANNI, *Non è l'«eguale libertà» a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, 4.

- GUZZO LUIGI MARIANO, *Edifici destinati al culto cattolico tra disciplina normativa e nuove esigenze*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- INGOGLIA ANTONIO, *Welfare migration ed enti religiosi*, in *Jus*, 2017, 3.
- INVREA FRANCESCO, voce *Servitù pubbliche*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, Utet, Torino, 1940.
- IZZI BERNARDINO, *Il rapporto giuridico non patrimoniale*, Giuffrè, Milano, 2012.
- JEMOLO ARTURO CARLO, *I santuari*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1913, 2.
- JEMOLO ARTURO CARLO, *L'amministrazione ecclesiastica*, Società Editrice Libreria, Napoli, 1916.
- JEMOLO ARTURO CARLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1979.
- JEMOLO ARTURO CARLO, voce *Religione (libertà di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XXI, Utet, Torino 1957-1979.
- LA PORTA UBALDO, *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645 ter c.c.*, in *Rivista del Notariato*, 2007.
- LANZILLO RAFFAELLA, *Regole del mercato e congruità dello scambio contrattuale*, in *Contratto e impresa*, 1985.
- LAZZARINI EMILIA, *Governo del territorio, edilizia di culto, ordine pubblico e libertà religiosa: l'arduo bilanciamento*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica, Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, 2017.
- LENZI DILETTA, *Le società benefit*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2016, 6.
- LEZIROLI GIUSEPPE, *Edifici di culto cattolico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1994, 3.
- LICASTRO ANGELO, RUGGERI ANTONIO, *Diritto concordatario versus diritto eurounitario: a chi spetta la primauté? (a margine della pronuncia della Corte di Giustizia del 27 giugno 2017, C-74/16, in tema di agevolazioni fiscali per le "attività economiche" della Chiesa)*, in *Stato, Chiese e*

- pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 26 del 2017.
- LILLO PASQUALE, voce *Libertà religiosa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, M. CATENACCI, IV, Giuffrè, Milano, 2006.
- LO GIACCO MARIA LUISA, *La legge sugli oratori tra funzione sociale e libertà religiosa*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2004, 1.
- LO GIACCO MARIA LUISA, *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci Editore, Bari, 2004.
- LOGOZZO MAURIZIO, *Il regime tributario degli edifici di culto*, in AA.VV., *Edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995.
- LORENZETTI ANNA, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in *Quaderni costituzionali*, 13 giugno 2015.
- LUCARELLI FRANCESCO, *Solidarietà e autonomia privata*, Jovene, Napoli 1970.
- LUMINOSO ANGELO, *Contratto fiduciario, Trust, e atti di destinazione ex art. 2645-ter c.c.*, in *Rivista del Notariato*, 2008, 5.
- LUPOI MAURIZIO, *Atti istitutivi di trust e contratti di affidamento fiduciario*, Giuffrè, Milano, 2010.
- LUPOI MAURIZIO, *Il contratto di affidamento fiduciario*, in *Rivista del Notariato*, 2012, 3.
- LUPOI MAURIZIO, *Istituzioni del diritto dei trusts e degli affidamenti fiduciari*, Cedam, Padova, 2011.
- LUPOI MAURIZIO, *Trusts*, Giuffrè, Milano, 1997.
- MADERA ADELAIDE, *La libertà di aprire luoghi di culto e i suoi limiti nella più recente giurisprudenza nazionale e sovranazionale*, in AA.VV., *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Modelli di disciplina giuridica, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, 2017.
- MAGLIULO FEDERICO, *Trasformazione, fusione e scissione degli enti non profit dopo la riforma del Terzo settore*, in *Rivista del Notariato*, 2018, 1.

- MAGNI CESARE, *Il Santuario del comune di Tirano e l'art. 27 ult. cpv. del concordato (Contributo allo studio delle controversie sui santuari)*, Giuffrè, Milano, 1950.
- MAGNI CESARE, *Nota sui santuari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Carnelutti*, IV, Cedam, Padova, 1950.
- MALTONI MARCO, *La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità*, in AA.VV., *Fondazioni di partecipazione, Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, Gruppo24ore, Milano, 2007.
- MALTONI MARCO, *La trasformazione delle associazioni*, in AA.VV., *La trasformazione delle società*, a cura di M. MALTONI, F. TASSINARI, Ipsoa, Milano, 2011.
- MALTONI MARCO, *La trasformazione eterogenea di fondazioni in società di capitali*, in AA.VV., *La nuova disciplina delle associazioni e delle fondazioni*, Cedam, Padova, 2007.
- MANTINEO ANTONINO, *Associazioni religiose e nuovi movimenti religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), ottobre 2009.
- MARANO VENERANDO, *Gli edifici di culto. Regime proprietario e atti di disposizione*, in www.chiesacattolica.it. 2016.
- MARANO VENERANDO, *Regime proprietario e limiti di utilizzazione degli edifici di culto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, 1.
- MARCHEI NATASCIA, *Gli edifici dei «culti ammessi»: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, 1.
- MARCHEI NATASCIA, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in AA.VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Giappichelli, Torino, 2012.
- MARGIOTTA BROGLIO FRANCESCO, *I beni culturali di interesse religioso (art. 19 D.L.vo 490/1999)*, in AA.VV., *La Nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di M. CAMMELLI, Il Mulino, Bologna, 2000.
- MARGIOTTA BROGLIO FRANCESCO, *Per una chiesa a ingresso libero*, in *Il Mulino*, 13 marzo 2012.

- MARINI FRANCESCO SAVERIO, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2002.
- MARINO GIUSEPPE, *Incostituzionale la legge della Lombardia 'anti-moschee'*, in *Diritto&Giustizia*, 2016, 5.
- MARZARO PAOLA, *Edificio di culto di proprietà privata: condizione giuridica e ipotesi di valorizzazione*, Libellula Edizioni, Tricase, 2017.
- MAZZA CARLO, *Il turismo religioso. Un approccio storico-culturale*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2007.
- MAZZOLA ROBERTO, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), marzo 2010.
- MERUSI FABIO, *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di C. Mortati*, III, Giuffrè, Milano, 1977.
- MERUSI FABIO, voce *Art. 9*, *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zannichelli, 1975.
- MIELE MANLIO, *Edilizia di culto tra discrezionalità «politica» e «amministrativa»*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1995, 3.
- MIELE MANLIO, *La formazione storica dei profili di ius canonicum speciale della Cappella del Tesoro di San Gennaro*, in AA.VV., *La Cappella del tesoro di San Gennaro. Identità civile e dimensione religiosa*, a cura di A. GUARINO, Jovene, Napoli, 2017.
- MIRABELLI CESARE, voce *Confessioni religiose*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006.
- MIRABELLI CESARE, voce *Religione (libertà di)*, in *Il diritto: enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, IlSole24Ore, Milano, 2007.
- MOLINARI MATTEO, *Il trust Onlus: una applicazione pratica*, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2010.
- MONTINI G. PAOLO, *La cessazione degli edifici di culto*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2000.
- MORACE PINELLI ARNALDO, *Atti di destinazione, trust e responsabilità del debitore*, Giuffrè, Milano, 2007.

- MORESCO MATTIA, voce *Fabbriceria*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, IV, Unione tipografico-Editrice torinese, Torino, 1957.
- MORONI ATTILIO, *Chiese ed edifici destinati all'esercizio del culto*, in *Giurisprudenza completa Cassazione civile*, 1954.
- MORONI ATTILIO, *Natura ed effetti della deputatio ad cultum*, in *Giurisprudenza completa Cassazione civile*, 1949.
- MORTARA LODOVICO, *Sulla inalienabilità delle cose sacre nel diritto italiano*, in *Foro italiano*, 1888, 1.
- MOSCO GIAN DOMENICO, *L'impresa non speculativa*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2017, 2.
- MUSSELLI LUCIANO, *Controversie vecchie e nuove sul santuario della Beata Vergine di Tirano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1978, 2.
- MUSSELLI LUCIANO, *Il recente accordo tra la diocesi di Como ed il comune di Tirano circa il santuario della Beata Vergine di Tirano: l'esito di una storia infinita e singolare*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2003, 1.
- MUSSELLI LUCIANO, voce *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Utet, Torino, 1994.
- NICOLINI EMILIANO, *I contratti a contenuto patrimoniale nel diritto canonico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), maggio 2011.
- NICORA ATTILIO, *Riflessioni conclusive*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di V. TOZZI, Jovene, Napoli, 1989.
- NUZZO MARIO, *Atto di destinazione e interessi meritevoli di tutela*, in AA.V.V., *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione. L'art. 2645 ter c.c.*, a cura di M. BIANCA, Giuffrè, Milano, 2007.
- NUZZO MARIO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1975,
- OLIOSI FRANCESCA, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in AA.VV., *Comunità islamiche in Italia: Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015.

- OLIVERO GIUSEPPE, *Note sul regime civile degli edifici di culto ed in particolare sull'acquisto di essi per usucapione*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1943.
- OLIVIERO GIUSEPPE, *Sulla condizione giuridica degli edifici di culto acattolico*, in UNIVERSITÀ DI CATANIA, *Annali del Seminario giuridico*, Jovene, Napoli, 1950-1951.
- ONIDA FRANCESCO, *Il principio di laicità*, in AA.VV., *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.
- PACILLO VINCENZO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.
- PARISE GIOVANNI, *Analisi degli aspetti rilevanti della normativa canonica sul mutamento di stato di parrocchie ed edifici sacri (cann. 515 §2 e 1222 §2): riflessioni e proposte*, in *Jus Ecclesiae*, 2017, n. 2.
- PARISI MARCO, *Diritto pattizio e beni culturali d'interesse religioso. Sulla cooperazione tra Stato e Chiese nella tutela giuridica del patrimonio storico-artistico ecclesiastico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- PARISI MARCO, *Uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose e diritto costituzionale ai luoghi di culto. In merito agli orientamenti della Consulta sulla legge regionale lombarda n. 2/2015*, in *Diritto e Religioni*, 2016, 2.
- PASQUALI CERIOLI JLIA, *I rapporti con le confessioni religiose*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Giappichelli, Torino, 2006.
- PASQUALI CERIOLI JLIA, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost., (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2012.
- PASTORI GIORGIO, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, 1.

- PEREGO ALESSANDRO, *I beni temporali della Chiesa nel Codice dei canoni delle Chiese orientali*, in *Jus*, n. 1 del 2018.
- PEREGO ALESSANDRO, *Il recupero dell'ICI non versata dagli enti non commerciali (anche religiosi). Presupposti ed esiti di una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), n. 26 del 2019
- PERLINGIERI PIETRO, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 1984.
- PERLINGIERI PIETRO, *Norme costituzionali e rapporti di diritto civile*, in *Rassegna di diritto civile*, 1980, 1.
- PESCATORE GABRIELE, ALBANO RAFFAELE, GRECO FRANCESCO, *Della proprietà. Art. 828*, in *Commentario del codice civile*, Libro III, Tomo I, Utet, Torino, 1968.
- PESCATORE GUGLIELMO, *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in AA.VV., *Commentario del Codice Civile*, a cura di R. ALBANO, G. GRECO, G. PESCATORE, III, Utet, Torino, 1968.
- PETRELLI GAETANO, *Conformità catastale e pubblicità immobiliare*, Giuffrè, Milano, 2010.
- PETRELLI GAETANO, *La trascrizione degli atti di destinazione*, in *Rivista di Diritto Civile*, 2006, 2.
- PETRONCELLI MARIO, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1946.
- PETRONCELLI MARIO, *Diritto ecclesiastico*, Società Editrice Napoletana, Napoli, 1981.
- PETRONCELLI MARIO, *I santuari e l'ultimo comma dell'art. 27 del concordato*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1948, 2.
- PETRONCELLI MARIO, *Il patrimonio ecclesiastico*, I, Giuffrè, Milano, 1940.
- PETRONCELLI MARIO, *La condizione giuridica degli edifici di culto e il nuovo codice civile*, in *Archivio di Diritto Ecclesiastico*, 1941.
- PETRONCELLI MARIO, voce *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965.

- PEYROT GIORGIO, *Liberio esercizio degli atti del proprio ministero da parte di pastori evangelici ed approvazione governativa dei ministri di un culto ammesso*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1956, 2.
- PEYROT GIORGIO, *Osservazioni sui luoghi e sulle riunioni private di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1953, 2.
- PIACENTINI MARIO, voce *Chiesa (come edificio di culto)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, Utet, Torino, 1967.
- PICCINNI MARIA ROSARIA, *La tutela dell'ambiente nel diritto delle religioni*, Aracne Editrice, Roma, 2013.
- PICCOLI PAOLO, *La rappresentanza degli enti ecclesiastici*, in *Rivista del Notariato*, 2000, 1.
- PIGNATELLI NICOLA, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, n. 24 del 2015.
- PRIORE CONCETTA, *Redazione dell'atto di destinazione: struttura, elementi e clausole*, in AA.VV., *Negoziato di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, 2007.
- PRISCO SALVATORE, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2007.
- QUADRI ROLANDO, *L'art. 2645-ter c.c. e la nuova disciplina degli atti di destinazione*, in *Contratto e Impresa*, 2006.
- RANDAZZO BARBARA, voce *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO, I, Utet, Torino, 2006.
- RESTA RAFFAELE, *I beni pubblici*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di V. SCIAJOLA, G. BRANCA, III, Zannichelli – Foro Italiano, Bologna-Roma, 1962.
- RICCA MARIO, *Le religioni*, Edizioni Laterza, Roma-Bari, 2004.
- RICCA MARIO, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008.
- RICCA MARIO, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012.

- RICCA MARIO, *Prelazione a favore della P.A. ed alienazioni di immobili da parte degli enti ecclesiastici ovvero «normativa bilaterale vs. libertà religiosa»*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1999, 1.
- RICCA MARIO, voce *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO, I, Utet, Torino, 2006.
- RIMOLI FRANCESCO, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2.
- RIVA DANIELA, *Le società Benefit*, in www.federnotizie.it, 2016.
- RIVELLA MAURO, *Presentazione nota Cei sull'accesso nelle chiese*, in *Ius Ecclesiae*, 2012.
- RIZZI GIOVANNI, *La disciplina nazionale della certificazione energetica. Guida Operativa 2014*, in *Studi Civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato*, 657, 2013.
- ROBBE BALDO, *La distinzione sostanziale fra res nullius e res nullius in bonis e la distinzione delle res pseudo-marciana*, Giuffrè, Milano, 1979.
- ROCCELLA ALBERTO, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e delle istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statale*, in AA.VV., *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, a cura A.G. CHIZZONITI, Il Mulino, Bologna, 2003.
- ROCCELLA ALBERTO, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in AA.VV., *Edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995.
- ROCCELLA ALBERTO, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1994, 10.
- ROCCELLA ALBERTO, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista Telematica* (www.statoechiese.it), giugno 2007.
- ROCCELLA ALBERTO, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2004, 1.
- ROCCELLA ALBERTO, *L'edilizia di culto islamica: contro la tirannia della maggioranza*, in *Urbanistica ed Appalti*, 2014, 3.

- ROCCELLA ALBERTO, *La legislazione regionale*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008.
- ROCCELLA ALBERTO, *Le intese nelle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali di interesse religioso*, in *Le Regioni*, 2006, 6.
- ROCCELLA ALBERTO, *Regioni e beni culturali ecclesiastici*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2001.
- ROLLI RITA, *Causa in astratto e causa in concreto*, Cedam, Padova, 2008.
- ROPPO VINCENZO, *Il contratto*, Giuffrè, Milano, 2001.
- RUMBOLDT TITO, voce *Catasto (diritto attuale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960.
- RUMBOLDT TITO, voce *Catasto*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, III, Utet, Torino, 1959.
- RUOTOLO ANTONIO, *La trasformazione degli enti no-profit*, in *Studi e Materiali*, 2010.
- SALVI CESARE, *Il contenuto del diritto di proprietà*, Milano, Giuffrè, 1994.
- SALVI CESARE, *Modelli di proprietà e principi costituzionali*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 1986, 2.
- SAMIR KHALIL, *Note sulla moschea*, in *La Civiltà Cattolica*, 17 marzo 2001.
- SANGERMANO FRANCESCO, *Commento alla sentenza della Cass. n. 8144/2012*, in *I Contratti*, 2013, 2.
- SANTORO PASSARELLI FRANCESCO, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969.
- SANTUARI ALCESTE, *Il trust può ottenere la qualifica di Onlus*, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2011. DI LANDRO AMALIA, *Trust Onlus*, in *Trusts & attività fiduciarie*, 2010.
- SARACENI GUIDO, *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1982.
- SARACENI GUIDO, *Libertà religiosa e rilevanza civile dell'ordinamento canonico, I. Principi generali*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1954.

- SCADUTO FRANCESCO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, F.lli Bocca, Torino, 1864.
- SCADUTO VINCENZO, *Gli interessi meritevoli di tutela: “autonomia privata delle opportunità” o “autonomia privata della solidarietà”*, in AA.VV., *Negoziato di destinazione: percorsi verso un’espressione sicura dell’autonomia privata*, in *Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, Giuffrè, Milano, 2007.
- SCANDURA MARIA FIORELLA, *Il fondo edifici di culto*, in AA.VV., *Edilizia di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995.
- SCAVO LOMBARDO LUIGI, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1950.
- SCHIAPPOLI DOMENICO, *I santuari e l’art. 27 del Concordato fra l’Italia e la Santa Sede*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1939, 1.
- SCHIAPPOLI DOMENICO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Luigi Pierro Editore, Napoli, 1913.
- SERENA MEUCCI, *La destinazione di beni tra atto e rimedi*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 263 ss.
- SORVILLO FRANCESCO, *Eco-fede. Uomo, natura, culture religiose*, in AA.VV., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di A. FUCCILLO, Giappichelli, Torino, 2014.
- SPADA PAOLO, *Articolazione del patrimonio da destinazione scritta*, in AA. VV., *Negoziato di destinazione: percorsi verso un’espressione sicura dell’autonomia privata*, in *Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, Giuffrè, Milano, 2007.
- SPAZIANI TESTA GIORGIO, *Esenzione ICI/IMU per i fabbricati destinati all’esercizio del culto anche in caso di utilizzo «misto»?* , in *Corriere Tributario*, 2013, 22.
- SPINELLI LORENZO, *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico*, in *Foro italiano*, 1954, 4, p. 157.
- STEFANÌ PAOLO, *La laicità nell’esperienza giuridica dello Stato*, Cacucci, Bari, 2007.

- STEFINI UMBERTO, *Destinazione patrimoniale ed autonomia negoziale: l'art. 2645-ter c.c.*, Cedam, Padova, 2010.
- TAMBURRINO GIUSEPPE, voce *Pertinenze (dir.priv.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983.
- TAVANI ANGELA PATRIZIA, "Frate sole" e il fotovoltaico. *Il ruolo della parrocchia e la tutela dell'ambiente tra normativa statale e Magistero della Chiesa Cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), novembre 2011.
- TEDESCHI MARIO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010.
- TERRANOVA ROBERTA, *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2003, 3.
- TIRA ALESSANDRO, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in *OLIR* (www.olir.it).
- TORRONI ALESSANDRO, *La destinazione patrimoniale nella famiglia*, in *Rivista del Notariato*, 2017, 1.
- TOZZI VALERIO, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990.
- TOZZI VALERIO, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2010, 1.
- TOZZI VALERIO, *Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1998, 1.
- TOZZI VALERIO, *La disciplina degli enti ecclesiastici nel nuovo assetto concordatario*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di V. TOZZI, Jovene, Napoli, 1989.
- TOZZI VALERIO, *La disciplina regionale dell'edilizia di culto*, in AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. BOTTA, Giuffrè, Milano, 1994.
- TOZZI VALERIO, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2011.
- TOZZI VALERIO, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990.

- TRAVI ALDO, *Libertà di culto e pubblici poteri: l'edilizia di culto oggi*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2018, 1.
- VALLETTA ANGELA, *Profili tributari e fiscali delle confessioni religiose prive di intesa in una prospettiva interculturale*, in AA.VV., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di A. FUCCILLO, Giappichelli, Torino, 2014.
- VARNIER GIOVANNI B., *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista Telematica* (www.statoechiese.it), giugno 2008.
- VEGAS GIUSEPPE, *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali (nota a Cass. 21 dicembre 1984, n. 6652)*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1985, 2.
- VETTORI GIUSEPPE, *Atto di destinazione e trust: prima lettura dell'art. 2645-ter*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2006.
- VISMARA MISSIROLI MARIA, *L'art. 27 ultimo capoverso del Concordato lateranense e la sua applicazione al Santuario della B. Vergine delle Grazie in Brescia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista Telematica* (www.statoechiese.it), 6 febbraio 2012.
- VITALE ANTONIO, *L'interesse protetto dall'art. 831, 2° comma, c.c.*, in *Giustizia Civile*, 1974.
- VITALE ANTONIO, voce *Confessioni religiose – Profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica*, VIII, Treccani, Roma, 1994.
- VITALI ENRICO, *Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza*, in *Studi in memoria di M. Petroncelli*, Jovene, Napoli, 1989.
- VIVIANI LEONARDO, *Enti acattolici e cattolici nel nuovo diritto pubblico italiano*, Cremonese, Roma, 1936.
- ZAMPAGLIONE LUIGI, *L'art. 37 della legge n. 222 del 1985. Confronto con le altre prelezioni legali*, in AA.VV., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1989.
- ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO FRANCESCO, voce *Edifici di culto*, in *Enciclopedia Giuridica*, XII, Treccani, Roma, 1989.

ZANNOTTI LUCIANO, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*,
Giuffrè, Milano, 1990.

ZANOBINI GUIDO, *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti
ecclesiastici*, Barbera Firenze, Firenze, 1942.