



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE "CESARE BECCARIA"

CURRICULUM DI DIRITTO CANONICO ED ECCLESIASTICO

XXVIII CICLO

**L'EDILIZIA DI CULTO TRA LIBERTÀ COSTITUZIONALI
E GOVERNO DEL TERRITORIO: LA LEGGE N. 12 DEL 2005
DELLA REGIONE LOMBARDIA**

S. S. D. IUS/11

Candidata
Dott.ssa Emilia Lazzarini

Tutor
Chiar.mo prof. Vincenzo Pacillo

Coordinatore
Chiar.mo prof. Silvio Ferrari

Anno Accademico 2014-2015

Indice

INTRODUZIONE	<i>pag</i>
1. Edifici e luoghi di culto.....	7
2. Brevi note sulla geografia degli edifici e dei luoghi di culto in Italia.....	15
 I. LA NORMATIVA SULL'EDILIZIA DI CULTO: PROFILI STORICI	
1. La disciplina giuridica degli edifici e dell'edilizia di culto nella normativa dalle Leggi Siccardi all'entrata in vigore della Costituzione.....	23
1.1. Dal 1848 al 1922: “la questione della proprietà ecclesiastica”	23
1.2. L'incidenza del Concordato sulla disciplina dell'edilizia di culto cattolico; la Legge 1159/1929 “sui culti ammessi nello Stato”	42
1.3. La Legge Urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942.....	55
1.4. L'entrata in vigore del nuovo codice civile: l'art. 831 c.c.....	58
2. Edilizia di culto e principi costituzionali: note introduttive.....	66
2.1 La libertà di culto costituzionalmente tutelata: fondamentale estrinsecazione diritto di libertà religiosa.....	76
2.2 L'espressa tutela dell'art. 20 Cost.....	83
 II. L'EDILIZIA DI CULTO NEL DIRITTO URBANISTICO ITALIANO: DALLA LEGGE PONTE ALLA “SVOLTA” FEDERALISTA.	
1. Gli interventi di edilizia di culto post-bellica: primi piani particolareggiati ed interventi di finanziamento statale.....	91
2. Il proliferare della legislazione regionale e la svolta degli anni Settanta.....	99
2.1 La Legge ponte n. 765 del 6 agosto 1967 e l'ingente crescita della	

legislazione regionale in materia urbanistica.....	99
2.2 La “legge tampone” n. 1187 del 1968 modificativa degli artt. 7 e 40 della Legge Urbanistica del 1942: l'esclusione delle chiese dai contenuti del Piano Regolatore Generale.....	103
2.3 La novella n. 865 del 1971: i programmi pubblici di edilizia residenziale. La «prima regionalizzazione».....	105
2.4 La «seconda regionalizzazione» del 1977.....	109
2.5 La revisione del Concordato e i nuovi strumenti di finanziamento pubblico all'edilizia di culto.....	112
2.6 “L'eguale libertà” nell'accesso ai benefici per la realizzazione di opere di edilizia di culto: quando il finanziamento è subordinato al regime pattizio.....	122
2.7 «Il federalismo a Costituzione vigente» degli anni 1997- 1998.....	132
3. Dalla riforma a fine secolo.....	138
3.1 Le confessioni religiose alla prova della “svolta” federalista dell'anno 2001.....	138
3.2 <i>Focus</i> : il finanziamento per restauro e manutenzione dei beni culturali di interesse religioso.....	145
3.3 Il nuovo «governo del territorio».....	152
III. LA LEGISLAZIONE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO: IL CASO SPECIFICO DELL'EDILIZIA DI CULTO NELLA REGIONE LOMBARDIA.	
1 L'edilizia di culto oggi: tre esempi di leggi regionali.....	157
2 L'urbanistica in Lombardia: dal piano regolatore generale al piano di governo del territorio.....	162

2.1	La l. 51 del 1975.....	162
2.2	L'approvazione della Legge per il governo del territorio n. 12 del 2005.....	164
2.3	Cenni sulla perequazione e compensazione lombarda.....	169
2.4	(segue) ancora sulla Legge 12/2005.....	171
3	Profili urbanistici dell'edilizia di culto in Lombardia.....	174
3.1	La legge 9 maggio 1992, n. 20: le norme per la realizzazione degli edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi.....	174
3.2	Il capo III della legge 12 del 2005: norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi. Gli artt. 70, 71, 72.....	177
3.3	Le modalità e le procedure di finanziamento (art. 73).....	183
3.4	Il mutamento di destinazione d'uso: la novella del 2006 e i «correttivi» del 2008 e del 2011.....	185
3.5	Le recenti modifiche della L. 27 gennaio 2015 n. 62: profili di contrasto con il dettato costituzionale.....	191
	PRIME CONCLUSIONI.....	202
	BIBLIOGRAFIA.....	211

INTRODUZIONE

1. Edifici e luoghi di culto

Mentre questa breve introduzione viene composta e ogni lettera prende forma, mentre l'inchiostro è ancora fresco, il pensiero non può che andare al sangue non ancora asciutto nelle *boulevards* parigine, con la rivendicazione dei plurimi attacchi terroristici nella capitale francese da parte del sedicente Stato Islamico che riecheggia nelle menti e pesa come un macigno. Pesa sulle vite delle vittime di tanta follia omicida ma pesa anche sulla libertà dell'Europa e degli Europei. Nei momenti immediatamente successivi alle stragi non si è potuto fare a meno di svolgere una riflessione sui tempi duri che si stanno per abbattere sul Vecchio Continente, tanto duri da arrivare, in un futuro non molto prossimo, a comprimere e calpestare -più o meno *legalmente*- anche il più elementare diritto di libertà personale, domiciliare, associativa, religiosa, in nome di quella sicurezza globale che dal 2001 ancora non ci ha svelato i suoi contenuti, e che anzi, continua a dimostrare le sue mille falle e i suoi *bugs* di sistema. La percezione del terrorismo in Occidente richiama quasi sempre sapori islamici, mostrando però troppo spesso di chiudere gli occhi di fronte a fanatismi di altro genere, ma soprattutto dimenticando di chiedersi se davvero può essere denominata tale una religione che chiede di trucidare in suo nome.

Da pochi mesi il Parlamento Europeo ha votato una risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2013-2014), in cui, tra i tanti aspetti analizzati, si è preso in esame anche la libertà di religione e di coscienza, in accordo con le altre fonti già in vigore nell'Unione. Doveroso il richiamo all'art. 10 della Carta dei Diritti Fondamentali sulla *libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, che comprende anche *la libertà di praticare la religione di propria scelta e di cambiare religione o credo*¹, o di non averne alcuno. La condanna ad ogni forma di discriminazione o intolleranza su tale base, ricordando in particolare *i recenti episodi di discriminazione e violenza antisemitica e anti-islamica*.

¹ Punto n. 40 della Risoluzione 8 settembre 2015 leggibile al seguente indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0230+0+DOC+XML+V0//IT>

L'esortazione a tutelare i fedeli musulmani è un'asserzione tutt'altro che scontata, soprattutto nel momento in cui l'Unione si dice fortemente preoccupata *per l'aumento di dimostrazioni islamofobiche, di attacchi ai luoghi di culto musulmani e per i numerosi amalgami tra religione musulmana e fanatismo religioso di un'esigua minoranza ed invita gli Stati membri a condannarle sistematicamente e ad applicare una tolleranza zero nei confronti di tali comportamenti*².

L'Unione sposa la visione *di uno Stato laico e imparziale inteso come presidio contro discriminazioni nei confronti di qualsiasi comunità religiosa, atea o agnostica, che garantisca parità di trattamento a tutte le religioni e i credi*³.

Si dice gravemente preoccupata *per l'applicazione di leggi sulla blasfemia e ingiurie religiose nell'Unione europea, in quanto esse possono avere un serio impatto sulla libertà di espressione, ed esorta gli Stati membri ad abrogarle.*

Esprime ferma condanna per gli attacchi ai luoghi di culto *ed esorta gli Stati membri a non lasciare impuniti tali crimini.*

In primo luogo, la libertà di religione e di culto è riconosciuta dall'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, esecutiva in Italia per la l. 4 agosto 1955 n°848; in secondo luogo è riconosciuta, come visto poc'anzi, dall'art. 10 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza) del 7 dicembre 2000, che ha il medesimo valore giuridico dei Trattati europei, ai sensi dell'art. 6 del Trattato di Lisbona 13 dicembre 2007. Ed è proprio quest'ultimo trattato, redatto in 23 lingue ufficiali tra cui l'italiano, a consacrare la rilevanza delle confessioni religiose nell'ambito dell'unione europea, sancendo in primo luogo, all'art. 17, che *l'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale, e allo stesso modo rispetta lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali*⁴. Infine ne riconosce *l'identità e il contributo specifico, e a tal fine mantiene un dialogo aperto,*

² Punto n. 43 della Risoluzione.

³ Punto 40 Risoluzione. L'espressione Stato laico presta il fianco a plurime interpretazioni con riguardo al Paese a cui si riferisce, ma effettivamente la traduzione italiana del documento è fedele, considerato che nei documenti in lingua francese si legge “rappelle l'importance d'un État laïc et neutre (...)” e in quello in lingua inglese “recalls the importance of a neutral secular state (...)”

⁴ Art. 17 commi 1 e 2

*trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni*⁵.

Il lento scorrere della storia insegna che il luogo adibito al culto non è solo un semplice luogo di preghiera, l'occasione per scendere in un'intima dimensione trascendente – si badi, non necessariamente in relazione con il Divino-, in una sorta di immersione nella fonte che allontana dalle cose terrene: è molto di più di tutto questo.

Quel luogo è *in primis* un simbolo e in quanto tale porta con sé, in una definizione quasi ossimorica, una moltitudine di significati. Esso è memoria di conflitti, speranze, vittorie del comune sentire⁶. È testimonianza della storia di città, di popoli, di genti. È un *canto* di tradizioni, riti, cerimonie. Molto spesso è Arte, tra le più maestose e *cattedrali* espressioni mai conosciute.

Forse proprio in quanto nasce con l'intento di custodire il Sacro, per definizione incontenibile, che tale simbolo assume una polivalenza di significati.

Eppure c'è un contenuto minimo, un *fil rouge*, che accomuna ogni credo e dunque ogni spazio dedicato all'estrinsecazione pubblica di esso. Tali luoghi sono *luoghi della libertà*, alle cui scalinate deve arrestarsi ogni potere dello Stato⁷, astenendosi dall'ingerire sul contenuto religioso del culto ma al tempo stesso garantendo e difendendo il concreto esercizio della libertà.

Lo Stato *laico* non può esimersi da tali due doveri: l'uno di astensione e l'altro di intervento, per la salvaguardia di quella fondamentale alternanza pluralista che è seme e fondamento della laicità stessa.

Potrebbe rivelarsi stimolante e utile per la lettura di questo lavoro, porre

⁵ Per esigenze di trattazione, sul Trattato di Lisbona si rimanda in particolare ai contributi di PACILLO V., *Confessioni religiose ed Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, (a cura di CANULLO C., GRION L.), *Identità tradotte: senso e possibilità di un ethos europeo*, Meudon, Potogruaro, 2014, pp. 277-289; FOLLIERO M. C., *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2010; MAZZOLA R., *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2014; FOLLIERO M.C.-VITALE A., *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Volume 2, Giappichelli, Torino, 2013, p. 253 ss.; MACRÌ G., *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2008.

⁶ CASUSCELLI G., *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, in *Jus*, 1995, n. 2, p. 288; DIENI E.-FERRARI A.-PACILLO V. (a cura di), *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 2005; ZANNOTTI L., *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, 2010; LANGÉ S., *La chiesa e la città*, *Jus*, II, 1995.

⁷ CASUSCELLI G., *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, cit, p. 288.

particolare attenzione a come i termini “luoghi di culto” ed “edifici di culto” siano stati utilizzati nei diversi contesti legislativi, per cercare di comprendere se l'impiego di essi sia del tutto casuale o se risponda ad una più o meno precisa logica da parte delle fonti e degli organi da cui di volta in volta provengono.

Tra i documenti di respiro sovranazionale si può certamente ricordare il documento conclusivo della riunione di Vienna del 1986 dei rappresentanti degli stati che hanno partecipato alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa: si legge, al punto 16.4, che nel perseguire l'impegno di garantire *la libertà dell'individuo di professare e praticare una religione o una convinzione* gli stati rispetteranno il diritto delle comunità religiose *a costruire e mantenere luoghi di culto o riunione liberamente accessibili*. Orbene, il documento in lingua inglese e in lingua francese riporta la dicitura, rispettivamente «places of worship» e «lieux de culte», perfettamente coincidenti dunque con la traduzione italiana, anche se i significati sono assai differenti⁸.

Quanto alla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, doveroso a questo proposito il richiamo alla sentenza Manousakis e altri contro Grecia: alcuni Testimoni di Geova venivano accusati di avere aperto e reso operativo un *place of worship* per ivi tenere incontri religiosi e cerimonie, senza previamente richiedere autorizzazione né all'Autorità religiosa, né al Ministro degli affari di culto. La legge che regola questa questione risale al 1938, dunque in piena dittatura fascista di Metaxas, e prevede che *the construction and operation of temples of any denomination whatsoever shall be subject to authorisation by the recognized ecclesiastical authority and the Ministry of Education and Religious Affairs. (...) The term "temple" as referred to in this Law (...) shall mean any type of building open to the public for the purpose of divine worship (parish or otherwise, chapels and altars)*⁹.

La Corte di Cassazione Greca però precisa che l'espressione "*place of worship*" *refers to a "temple of a relatively small size, established in a private building and intended to be used for divine worship by a limited circle of persons as opposed to*

⁸ Il documento in lingua inglese è consultabile all'indirizzo <http://www.osce.org/mc/40881?download=true> Il documento in lingua francese all'indirizzo <http://www.osce.org/fr/mc/40882?download=true>

⁹ La Legge è riportata dal Punto 21 dell'Application n. 18748/91, CASE OF MANOUSSAKIS AND OTHERS v. GREECE, consultabile on line all'indirizzo [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58071#{"itemid":\["001-58071"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58071#{)

a building open to the public for the worship of God by everyone without distinction. By operation of a temple or a place of worship under the same provisions is meant the actions by which the temple or place of worship are made accessible to others for the purpose of worshipping God" (judgment no. 1107/1985, Pinika Khronika, vol. 56, 1986)¹⁰.

Il diritto italiano conosce per molto tempo l'impiego del termine "edificio di culto", anche se qualche sporadico riferimento all'espressione "luogo di culto" non manca. Si veda infatti il disposto degli artt. 404 e 405 c.p. sui reati di offesa ad una religione mediante vilipendio o danneggiamento di cose e di turbamento di funzioni religiose del culto di una confessione religiosa, anche nella versione ante novella n. 85 del 2006: qui si fa riferimento a luoghi *destinati* al culto e non specificamente agli edifici. L'art. 1 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 di attuazione della Legge sui culti ammessi nello Stato statuiva che *per l'esercizio pubblico dei culti ammessi nello stato, i fedeli di ciascun culto possono avere un proprio tempio od oratorio*.

Dalla nascita della Costituzione ad oggi il panorama è enormemente mutato sotto ogni aspetto: sociale, politico, ordinamentale. La massiccia immigrazione di persone provenienti da paesi stranieri degli ultimi decenni ha generato, tra l'altro, una profonda crisi delle categorie tradizionali cui da sempre si è fatto riferimento. Nel concreto: l'art. 19 della Costituzione include espressamente la libertà di *manifestare in (...) pubblico il culto* con il solo limite dei riti contrari al buon costume; circa dieci anni dopo la promulgazione della Costituzione, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 59 del 18 novembre 1958 precisa «(...) 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...»*.

Nella stessa sentenza del 1958 la Corte sostiene che *la norma generale che garantisce il diritto di riunione in luogo aperto al pubblico senza limitazione di scopi, resta travolta la norma per cui le riunioni a scopo di culto non possono tenersi se non in templi che siano stati aperti a seguito di autorizzazione; e nulla*

¹⁰ Punto 22 dell'Application n. 18748/91, CASE OF MANOUSSAKIS AND OTHERS v. GREECE, cit.

può indurre a ritenere che, di fronte alla libertà costituzionale di tenere le riunioni, il tempio sia da considerarsi diverso da qualsiasi luogo aperto al pubblico.

Nessun cenno in tale pronuncia riguardo agli edifici di culto; l'unica espressione utilizzata è appunto quella di “templi” ed “oratori”, così come impiegata nelle fonti degli anni '30-40.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n. 195 del 1993 invece compare a più riprese l'espressione “edifici di culto”¹¹, mentre nella normativa della Regione Abruzzo sulla quale si è espresso il giudizio di legittimità costituzionale si rinveniva l'espressione “disciplina urbanistica dei servizi religiosi”.

Parte della dottrina rileva che per identificare gli edifici di culto delle Chiese evangeliche si ritrovano sovente le espressioni *tempio*, *cappella*, *oratorio*, *sala di culto*; solo il tempio, la cappella e l'oratorio sarebbero da considerarsi strettamente *edifici* di culto, in quanto gli stessi presentano una conformazione che, dal punto di vista architettonico, inequivocabilmente permette di definirli come tali, sia internamente che esternamente¹². Le sale di culto invece sarebbero locali adibiti allo svolgimento di attività religiose, ma farebbero parte di un diverso edificio, non necessariamente di culto, e non presenterebbero alcun elemento distintivo esterno. Anche se riferito alle Chiese evangeliche, i cui ordinamenti, tra l'altro, non richiedono edifici costruiti *ad hoc* per l'esercizio del culto essendo sufficiente a tal fine anche una privata abitazione¹³, si ritiene che tale distinzione possa essere ritenuta valida in generale come distinzione tra edifici di culto e luoghi di culto.

L'impiego odierno del termine luogo di culto farebbe presagire il riferimento ad un concetto più ampio, ovvero ad un *luogo* che non necessariamente deve coincidere con un *edificio*. A questo proposito è naturale il richiamo alla moschea quale luogo in cui la comunità musulmana si raduna *anche* per pregare. I fedeli si riuniscono qui per discutere e confrontarsi su tutto ciò che riguarda la comunità, siano essi aspetti religiosi, sociali, politici; anzi, la nascita della Moschea parrebbe proprio legata ad esigenze educative e di istruzione¹⁴, e manterrebbe anche oggi

¹¹ es. *Rispetto, però, alla esigenza sopra enunciata di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni (...)*

¹² PEYROT G., *Edifici di culto acattolico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, p. 284 ss.

¹³ PEYROT G., *Edifici di culto acattolico*, cit., p. 285.

¹⁴ ZAIMECHE S., *Education in Islam: the role of the Mosque*, *Foundation for Science Technology and Civilisation*, giugno 2002, p. 3; SHEIKH OMAR BAKRI MUHAMMAD, *The*

questa sua connotazione caratteristica. *The Mosque is the most important institution in Islam. After the home and working place, it is the most frequented place*¹⁵. La moschea pone in crisi quella identità giudaico-cristiana occidentale tra il luogo di culto e l'omaggio a Dio che ivi si esplicitava; la moschea non è una “chiesa” musulmana, ma un luogo dove la comunità si raduna per esaminare questioni sociali, politiche, culturali e certamente anche per pregare¹⁶. E proprio per questo, a detta di alcuni, non sarebbe nemmeno corretto parlare di luogo di culto con riguardo alla moschea in quanto sarebbe riduttivo proprio per le polivalenti funzioni da questa estrinsecate¹⁷.

Dunque la decisione di erigere un luogo di culto ovvero un edificio di culto sarebbe da lasciare alla confessione religiosa; lo Stato tuttavia può certamente controllare se tali spazi siano effettivamente consacrati ad una reale funzione culturale onde evitare l'estensione della disciplina di favore (es. fiscale) a luoghi che rivestono altra qualificazione e funzione.

Figli del proprio tempo, tanto l'articolo 19 Cost. con la sua interpretazione teleologica, quanto le sentenze giurisprudenziali viste poc'anzi sono state un faro nella nebbia; tuttavia oggi sorgono spontaneamente riflessioni e dubbi che mettono in discussione l'opportunità stessa dell'espressione “culto”, alla luce del fatto che esistono sensibilità religiose le quali non contemplan per esempio l'estrinsecazione di un momento pubblico da condividere con altre persone e/o in un luogo a ciò deputato.

Il diritto di costruire (o non costruire) un edificio di culto sarebbe dunque parte di quel nucleo intoccabile del fondamentale diritto di libertà religiosa anzidetto, derivante espressamente dal testo della Carta fondamentale, e non da interpretazioni più o meno estensive di giurisprudenza o dottrina¹⁸.

role of the Mosque, Al-Muhajiroun publications, p. 9, consultabile on line <http://www.slideshare.net/kingabid/rules-of-the-construction-of-masjids-shaikh-omar-bakri-muhammad>

¹⁵ AD-DARSH S., *The role of the Mosque in Islam, Kingdom of Saudi Arabia*, 1996, consultabile on line su www.islamonline.net

¹⁶ SAMIR K., *Note sulla moschea*, in *La civiltà cattolica*, fasc. 3618 del 17 marzo 2001, pp. 599-603.

¹⁷ BETTETINI A., *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, 2010, p. 5.

¹⁸ Innumerevoli sono gli interventi di dottrina circa la materia degli edifici e dell'edilizia di culto. Si ricordano qui: BARILLARO D., *Edifici di culto ed art. 700 cod. proc. Civ.*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1966, n. 1; BARILLARO D., *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, in *Archivio giuridico Serafini*, Modena, 1959; CARDIA C., *La condizione giuridica degli edifici*

Il Comitato diritti umani dell'Onu, nell'interpretare il Patto internazionale sui diritti civili e politici, ha avuto occasione di declinare la libertà di religione e il diritto di manifestare il proprio credo religioso secondo una molteplicità di atti ed attività: dall'uso dei simboli religiosi alla costruzione dei luoghi di culto, il rispetto dei giorni di riposo e delle festività: «(...) *The freedom to manifest religion or belief in worship, observance, practice and teaching encompasses a broad range of acts. The concept of worship extends to ritual and ceremonial acts giving direct expression to belief, as well as various practices integral to such acts, including the building of places of worship, the use of ritual formulae and objects, the display of symbols, and the observance of holidays and days of rest. The observance and practice of religion or belief may include not only ceremonial acts but also such customs as the observance of dietary regulations, the wearing of distinctive clothing or head coverings, participation in rituals associated with certain stages of life, and the use of a particular language customarily spoken by a group.*(...)»¹⁹.

I limiti imposti dal terzo comma dell'art. 18 del Patto alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo si riducono ad esigenze di tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica, della morale

di culto, in Jus, 2008, n. 1; CASUSCELLI G., *Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981; CASUSCELLI G., *Edifici ed edilizia di culto*, 1979, Giuffrè Milano; CASUSCELLI G., *Edifici ed Edilizia di culto: problemi generali*, Giuffrè, Milano, 1979; AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Atti del Convegno di studi Milano- Università Cattolica del S. Cuore, 16-17 settembre 1980; GIUFFRÈ A., *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, 1983, Giuffrè Milano; LEZIROLI G., *In tema di edifici di culto. Osservazioni preliminari*, in *Diritto, persona e vita sociale, scritti in memoria di Orio Giacchi*, 1984, Milano; LEZIROLI G., *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, Editrice Universitaria, Ferrara, 1984; (a cura di) MINELLI C., *L'edilizia di culto: profili giuridici*, Atti del Convegno di studi, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 22-23 giugno 1994, 1995, Le Api; PETRONCELLI M., *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del diritto*, 1965, Milano; PEYROT G., *Edifici di culto acattolico*, in *Enciclopedia del diritto*, cit.; TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990; ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso. Contributo allo studio della problematica del dissenso religioso*, Giuffrè, Milano, 1990; FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2012; BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2008; MONSERRATO M., *Culto (edifici di)*, in *Enciclopedia degli enti locali- Urbanistica, edilizia, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 305 ss.

¹⁹ [UN Human Rights Committee \(HRC\) CCPR General Comment No. 22: Article 18 \(Freedom of Thought, Conscience or Religion\) Adopted at the Forty-eighth Session of the Human Rights Committee, on 30 July 1993 CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, General Comment No. 22. \(General Comments\) <http://www.refworld.org/type,GENERAL,HRC,,453883fb22,0.html>](http://www.refworld.org/type,GENERAL,HRC,,453883fb22,0.html)

pubblica e degli altrui diritti e libertà fondamentali. A tal proposito il Comitato impone di interpretare restrittivamente tale comma: «(...) *The Committee observes that paragraph 3 of article 18 is to be strictly interpreted: restrictions are not allowed on grounds not specified there, even if they would be allowed as restrictions to other rights protected in the Covenant, such as national security. Limitations may be applied only for those purposes for which they were prescribed and must be directly related and proportionate to the specific need on which they are predicated. Restrictions may not be imposed for discriminatory purposes or applied in a discriminatory manner. The Committee observes that the concept of morals derives from many social, philosophical and religious traditions; consequently, limitations on the freedom to manifest a religion or belief for the purpose of protecting morals must be based on principles not deriving exclusively from a single tradition.*»

2. Brevi note sulla geografia degli edifici e dei luoghi di culto in Italia.

Secondo il XXIV Rapporto Immigrazione 2014 di Caritas/Migrantes, dedicato per l'occasione a Expo 2015, all'inizio del 2014 risiedevano in Italia 60.782.668 persone, 4.922.085 stranieri (di cui il 53,7% donne), che rappresentano l'8,1% della popolazione italiana totale; primi tra questi i residenti provenienti dalla Romania, con un totale di 1.081.400 unità, seguiti dagli albanesi, 495.709 unità²⁰. La maggior parte di essi sono comunque cittadini non comunitari, in particolare provenienti da Marocco, Albania, Cina e Ucraina²¹.

Per ciò che concerne la distribuzione a livello regionale in tre regioni del Nord ed una del Centro è concentrato il 57% dell'intera popolazione straniera presente in Italia. In particolare, si tratta della Lombardia (22,9%), del Lazio (12,5%), dell'Emilia Romagna (10,9%) e del Veneto (10,5%). La Lombardia si conferma la

²⁰ Sintesi del XXIV Rapporto Caritas/Migrantes dedicato a Expo, consultabile all'indirizzo <file:///C:/Users/Emilia/Downloads/Rapporto%20Immigrazione%20Sintesi.pdf>

²¹ Dati ISTAT consultabili all'indirizzo <http://www.istat.it/it/archivio/171408>

regione con il maggior numero di presenze. Qui gli stranieri si collocano prevalentemente in provincia di Milano (416.137), Brescia (169.046) e Bergamo (128.120); primi fra gli stranieri comunitari spiccano i romeni (154.071) mentre tra i non comunitari prevalgono i marocchini (107.686), gli albanesi (104.458), gli egiziani (67.215) e i cinesi (57.002).

Per necessità di trattazione non sarà possibile analizzare l'edilizia religiosa di tutte le confessioni religiose presenti in Italia; in realtà non sarebbe nemmeno l'oggetto e lo scopo di questo lavoro. Tuttavia, un tentativo di abbozzare l'odierna geografia religiosa italiana con riguardo in particolare alla presenza di edifici e luoghi di culto si ritiene necessario.

Oggi terra ospitante, società necessariamente multiculturale²², l'Italia richiama stranieri che si distribuiscono prevalentemente seguendo l'offerta di lavoro: l'Islam ne costituisce il primo esempio. La Lombardia detiene il primato di presenze musulmane con 379.189 unità, seguita da Emilia Romagna (219.794) e dal Veneto (186.677). La presenza di immigrati seguaci di tale fede è inscindibilmente connessa alla ricerca di luoghi di culto; alcune precisazioni possono essere utili per chiarire meglio i termini della questione, così come per comprendere la probabile origine di determinate problematiche.

Secondo la legge islamica, la moschea può sorgere ovunque, eccetto su aree che ospitano un cimitero musulmano, e non è consentito utilizzare materiali che contengano scarti o sporcizia (*nijas*)²³. Tuttavia, di moschee propriamente dette in Italia – seppur il termine è spesso utilizzato impropriamente dai *mass media* – ne esistono in un numero molto esiguo: si contano la Moschea di Roma, quella di Sagrate, quella di Catania e la moschea di Colle val D'Elsa (SI), quest'ultima inaugurata nel 2013 dopo oltre un decennio di accese polemiche²⁴.

La quasi totalità dei luoghi in cui i fedeli musulmani si ritrovano sono solo sale di preghiera, cd. *Musallâyat* (singolare *musallâ*); *Masjid* (plurale *masajid*) infatti, la Moschea vera e propria, è da identificarsi in un luogo che conta imprescindibili

²² FOLLIERO M.C., *Libertà religiosa e società multiculturali: il caso italiano, Il diritto ecclesiastico*, 3, 2008; TOZZI V., *Società multiculturale, autonomia confessionale e questione della sovranità, Il Diritto ecclesiastico*, I, 2000; BOTTA R., *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, aprile 2000, pp. 147-148.

²³ SHEIKH OMAR BAKRI MUHAMMAD, *The role of the Mosque*, cit., p. 16.

²⁴ Per approfondimenti vedere, tra gli altri, ZANNOTTI L., *La costruzione di una moschea: l'esempio di Colle Val d'Elsa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2014.

pertinenze e locali accessori, come un cortile per le adluzioni e una grande sala di preghiera²⁵.

Non è affatto agevole tracciare una mappatura esaustiva dei luoghi di culto islamici; quel che è certo è che tale universo, come quello ortodosso d'altro canto, è frammentario, in quanto troviamo per esempio, l'UCOII (Unione delle comunità e delle organizzazioni islamiche d'Italia), la CII (Confederazione islamica italiana) e la COREIS (Comunità religiosa islamica).

Il primo tentativo di mappatura dei luoghi di culto islamici sul territorio italiano risale al 1992²⁶, mentre il 2007 è l'anno di un'indagine del Sisde che pareva individuare 735 sale di preghiera, di cui 156 da controllare perchè a *rischio* deriva estremista. Dal 2008 al 2011 vengono nuovamente censiti i luoghi di culto islamici e la Lombardia mantiene salda la prima posizione con 125 sale di preghiera per un totale di 341.054 musulmani rappresentanti il 38% degli stranieri lombardi, e provengono per la maggior parte da Marocco, Albania ed Egitto²⁷. In prevalenza di tratta di sottoscala, capannoni, garage. L'Emilia Romagna pare aver superato il Veneto con 112 luoghi di culto islamici contro i 111 veneti mentre le restanti regioni presentano numeri assai più ridotti. Un'altra recente mappatura fornisce numeri leggermente diversi: i luoghi di culto islamici sarebbero 655²⁸, ma la maggior concentrazione resterebbe comunque localizzata in Lombardia, con ben 110 sale, seguita da Veneto (104) ed Emilia Romagna (94).

La confessione religiosa maggiormente presente in Italia, dopo cattolicesimo ed Islam è la Chiesa ortodossa la quale conta, secondo il rapporto Caritas/Migrantes del 2012, 1.482.648 seguaci. Il crollo del muro di Berlino, la nascita dell'Europa unita e l'ingresso dei paesi ex sovietici nella compagine comunitaria²⁹ sono state tappe fondamentali del continuo flusso migratorio verso la parte occidentale del

²⁵ ALLIEVI S., *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra "fiction" e realtà*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, n.1, p. 152.

²⁶ Ricerca condotta da S. Allievi e F. Dassetto, che ha portato al volume redatto da entrambi *Il ritorno dell'Islam. I musulmani in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma, 1993.

²⁷ BOMBARDIERI M., *Moschee d'Italia: il diritto al luogo di culto, il dibattito sociale e politico*, Emi, Bologna, 2011, pp. 58 e 68.

²⁸ RHAZZALI K.-EQUIZI M., *I musulmani e i loro luoghi di culto*, (a cura di) PACE E., *Le religioni nell'Italia che cambia: mappe e bussole*, Carrocci, Roma, 2013, p. 47 ss.

²⁹ Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania (2004), Romania e Bulgaria (2007).

Vecchio Continente.

Tuttavia non esistono ancora numeri e descrizioni precise circa le chiese ortodosse esistenti in Italia, e ciò per diversi motivi, primo dei quali la rilevante costellazione di Chiese interne all'Ortodossia stessa, composta di chiese autocefale, di patriarcati, ecc..³⁰: al 2012 si contavano in Italia 16 giurisdizioni ortodosse, le quali comprendevano complessivamente 355 parrocchie³¹, distribuite in ogni Regione anche se non uniformemente. Al Patriarcato di Romania afferiscono 166 parrocchie, concentrate soprattutto nel Lazio, e a seguire in Piemonte, Lombardia e Veneto³²; al Patriarcato ecumenico di Costantinopoli 84, in particolare in Calabria³³ al Patriarcato di Mosca 44, distribuite tra l'Emilia Romagna, la Lombardia e il Veneto, alla Chiesa copta 21; le altre giurisdizioni presentano numeri meno rilevanti.

Per quanto concerne le altre sensibilità religiose esistenti in Italia, non si può certamente lasciare sullo sfondo la Chiesa della Riforma, con i suoi innumerevoli intrecci secolari che oggi si possono dire tutti confluiti tra i Valdesi, Metodisti, Battisti, Avventisti e i Pentecostali (quest'ultima con l'importante confessione, tra le altre, delle Assemblee di Dio in Italia). La Chiesa Valdese, la quale dispone di un'intesa con la Repubblica Italiana, più volte modificata, vanta una secolare tradizione in Italia, addirittura risalente al 1200³⁴. Oggi sono numerosi i centri di incontro e formazione giovanile, di aiuto ai giovani in difficoltà, case di riposo, centri per disabili, distribuiti in tutto il territorio nazionale (Valli Valedesi, Bergamo, Firenze, ecc.); si contano tuttavia anche ospedali evangelici (es. Villa Betania) e centri culturali (es. Facoltà valdese di Teologia). Un breve passaggio sui numeri: il totale dei membri valdesi, metodisti, battisti, luterani si aggira intorno ai 50.000 aderenti, 60.000 includendo le Chiese Avventiste.

I Testimoni di Geova, realtà concreta e visibile quotidianamente nella “persona

³⁰ PACE E., *Le religioni nell'Italia che cambia: mappe e bussole*, cit., p. 13.

³¹ Dati raccolti nel volume a cura di PACE E., *Le religioni nell'Italia che cambia: mappe e bussole*, cit., p. 16 ss.

³² PACE E., *Le religioni nell'Italia che cambia: mappe e bussole*, cit., 2013, pp. 24 e 25 ricorda che la lingua più diffusa durante le celebrazioni è, non a caso, il romeno, così come la nazionalità maggiormente diffusa tra i fedeli.

³³ Si ricorda anche l'importante Chiesa di San Giorgio dei Greci a Venezia, che è la più antica ortodossa costruita nel XVI secolo per ragioni marittime.

³⁴ NASO P., *Protestanti, Evangelici, Testimoni e Santi*, (a cura di) PACE E., cit., p. 47 ss. il quale ripercorre in modo puntuale la presenza valdese in Italia, e al quale si rinvia per esigenze di trattazione.

della porta accanto”, contano più di 3.000 congregazioni, 1500 sale del Regno e 250.000 evangelizzatori e altrettanti “simpatizzanti”. Un fenomeno curioso evidenziato dagli studiosi del tema è quello delle nuove adesioni tra gli immigrati albanesi, rumeni, cinesi e africani³⁵.

Le comunità ebraiche in Italia vanterebbero una popolazione totale di circa 24.927 unità, con una massiccia presenza a Roma (13.578), seguita con largo distacco, da Milano (6.165)³⁶.

I templi sikh (*gurdwara*) sono distribuiti in maniera non proporzionata rispetto allo stanziamento della popolazione dei fedeli sikh, seppur gli immigrati provenienti dal Panjab – soprattutto dalla metà degli anni Ottanta- continui ad ascoltare i richiami del mercato del lavoro, in particolare quelli provenienti dal mondo agricolo: la Lombardia, che vede il 38% degli indiani residenti in Italia, ha 7 templi come il Veneto, che però conta solo il 12% degli indiani residenti³⁷. In realtà i Sikh mossero i primi passi in Italia durante le due Guerre Mondiali, al seguito dell’esercito inglese. Essendo un ordine guerriero, i sikh sono stati in prima linea nei combattimenti; motivo per cui sulle lapidi in onore dei caduti si nota frequentemente il cognome “Singh”³⁸.

In totale i *gurdwara* in Italia sarebbero oltre 50³⁹, con una popolazione fedele che

³⁵ http://www.inchiestaonline.it/culture-e-religioni/enzo-pace-achille-e-la-tartaruga-la-religione-cattolica-e-le-altre-in-italia/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=enzo-pace-achille-e-la-tartaruga-la-religione-cattolica-e-le-altre-in-italia

³⁶ PACE E., *L'ebraismo: una memoria viva*, (a cura di) PACE E., cit., p. 24

³⁷ BERTOLANI B., *I Sikh*, (a cura di) PACE E., cit., p. 38.

I Sikh presentano una realtà complessa al loro interno, dividendosi in aderenti all'Associazione Sikhismo Religione Italia e all'associazione l'Italy Sikh Council. Inoltre ci sarebbe una terza corrente eterodossa, quella dei Ravidasi.

In Panjab, la comunità sikh ortodossa (*khalsa*), è stata fondata dal decimo Guru; da quel momento, tutti gli uomini hanno assunto il nome *Singh* e tutte le donne *Kaur*, ed hanno iniziato ad indossare i cinque segni distintivi (tra cui l'obbligo di portare sempre al fianco un pugnale, per sfoderarlo solo per venire in aiuto in caso di aggressione di terzi, mai per legittima difesa).

La bibliografia sul Sikhismo è molto nutrita: per ulteriori approfondimenti si rimanda in particolare a: PIANO S., *Canti religiosi dei sikh*, Rusconi, Milano, 1985; DELAHOUTRE M., *I sikh*, in *La storia: India, Estremo Oriente, religioni indigene*, Utet, Torino, 2001.

³⁸ <http://www.culturasikh.com/italian/pagina-di-esempio/la-corona-di-stoffa/prima-e-seconda-guerra-mondiale-e-i-sikh/>

³⁹ Dati forniti dal Prof. PACE E. in occasione del Convegno tenutosi a Genova il 12 novembre 2015 dal titolo «Le minoranze religiose tra passato e futuro», ospitato dalla Fondazione per la cultura di Palazzo Ducale, con il patrocinio del Comune di Genova, dell'Università degli Studi, della Chiesa valdese e della Comunità ebraica.

La precedente mappatura di BERTOLANI B., *I Sikh*,(a cura di) PACE E., cit., ne contava 36.

Uno dei templi più grandi ed importanti è il Gurdwara Singh Sabha di Novellara (RE), inaugurato nel 2000, e rappresenta il primo esempio di *gurdwara* di proprietà di un'associazione di sikh (BERTOLANI B., *I Sikh*, (a cura di) PACE E., cit., p. 39).

ammonta a 80.000 unità su 120.000 indiani complessivi⁴⁰. Soprattutto in Lombardia, ove la presenza indiana è stabile da decenni, spesso accade che i *gurdwara* consistano in capannoni industriali di proprietà, e pare che non siano mai stati evidenziati particolari problemi all'accesso delle procedure per la trasformazione di tali stabili in edifici di culto.

Per dovere di completezza è opportuno ricordare anche la presenza di quegli italiani che rifiutano o restano indifferenti al fenomeno religioso: un italiano su cinque si dichiara *non religioso*, mentre uno su dieci *non credente*⁴¹. È forte la tentazione che spinge ad indagare su tematiche, come quest'ultima, che pongono problematiche di indubbio interesse e risultano oggetto di dibattiti attuali, ma i binari della odierna trattazione non permettono di sconfinare fino a tal punto. Il titolo scelto per il presente lavoro è abbastanza eloquente; tuttavia già di per sé suscita diversi interrogativi e qualche perplessità in ordine alla sua correttezza. È fondamentale ad esempio chiarire sin da ora che la presente trattazione non si è svolta esclusivamente intorno all'indagine del momento edificatorio dell'edificio di culto. Questo perché, avendo optato per un primo capitolo di carattere strettamente storico per cercare di ripercorre le vicende ottocentesche della proprietà ecclesiastica, ci si è fin da subito trovati di fronte ad un periodo nel quale indubbiamente prevalsero sulla scena le vicissitudini degli edifici di culto già esistenti, mentre l'edilizia di culto *strictu sensu*, ove vi fosse, passava certamente in secondo piano. Si è svolta una modestissima indagine sulle chiese di Modena, città natale di chi scrive, consultando la grande opera in tre volumi del 1974 di Gusmano Soli, *Chiese di Modena*; da essa è emerso che la quasi totalità delle chiese cattoliche presenti in città sono di costruzione anteriore al XIX secolo. L'aspetto più curioso è stato indubbiamente notare che sotto la vigenza delle leggi eversive dell'asse ecclesiastico della seconda metà dell'Ottocento, si sono registrati un numero consistente di restauri di tali edifici. Rifacimento di tetti, pavimenti, ecc..perlopiù attraverso donazioni private e offerte dei pii cittadini: ad esempio, nel 1855 infuriava a Modena il colera e l'accorto

⁴⁰ Stime CARITAS 2012, riportate da PACE E. http://www.inchiestaonline.it/culture-e-religioni/enzo-pace-achille-e-la-tartaruga-la-religione-cattolica-e-le-altre-in-italia/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=enzo-pace-achille-e-la-tartaruga-la-religione-cattolica-e-le-altre-in-italia

⁴¹ Dati forniti da una Indagine demoscopica sui temi della religiosità e dell'ateismo del 2014, consultabili on line all'indirizzo <http://www.uar.it/doxa2014/>

Arcivescovo Cugini invitò gli abitanti della città a concorrere alle spese per la riapertura al culto di una delle chiese soppresse alla fine del 1700 (San Giovanni del Cantone) per placare l'evidente ira di Dio⁴², e così i Modenesi versarono una consistente somma per i restauri e 28 anni dopo la chiesa poté riaprire al culto.

Orbene, a causa della rigida cornice entro cui risulta necessario svolgere questo lavoro, non è possibile sviluppare ampiamente la ricerca condotta su tali edifici modenesi; diviene tuttavia utile l'accento fatto per meglio comprendere che il momento edificatorio è quasi del tutto assente in tale periodo, a Modena come anche nel resto della Penisola, mentre interventi di restauro e mantenimento dell'esistente -che spesso è assai risalente- sono quasi all'ordine del giorno. I pochi esempi che si possono rinvenire di costruzioni di culto *ex novo* risultano finanziati esclusivamente da privati (ad esempio piccole cappelle poi ampliate e trasformate in chiese).

Un'attenzione particolare è stata rivolta ai giorni nostri, in particolare alla disciplina dell'edilizia di culto nella legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 sul governo del territorio, materia quest'ultima relativamente nuova, rientrante nella potestà concorrente Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. La disamina di tale testo legislativo ha richiesto un *excursus* sull'evoluzione della materia urbanistica italiana dall'ultimo dopoguerra ai giorni nostri, con particolare attenzione alla sempre più marcata tendenza alla devoluzione di funzioni dallo Stato centrale agli enti decentrati, dapprima nelle pieghe delle Costituzione, poi, infine, con una massiccia riforma costituzionale.

La regolamentazione regionale del nuovo governo del territorio avrebbe richiesto la previa emanazione di una normativa di principio da parte dello Stato, che tuttavia non è mai giunta; così la Regione Lombardia ha redatto la propria Legge per il governo del territorio in autonomia, scevra da confini statali entro cui muoversi. Il risultato evidenzia indubbiamente una serie di problematiche, soprattutto con riguardo alle novelle introdotte l'anno dopo (2006) e meno di un anno fa (gennaio 2015), soprattutto con riguardo in parte alla conformità di determinati contenuti al dettato costituzionale. A riprova di ciò è attualmente pendente un giudizio avanti alla Corte Costituzionale a seguito di impugnativa del

⁴² SOLI G., *Chiese di Modena*, Aedes Muratoriana, Modena, vol. 2, 1974, p. 182.

Governo per questione di illegittimità costituzionale degli articoli da ultimo modificati.

Il percorso del presente lavoro è stato lungo, alle volte tortuoso, in particolare in prossimità di quei tratti intrisi di tecnicismo urbanistico che probabilmente appaiono ardui anche per gli addetti ai lavori: tuttavia si è voluto improntare il metodo scelto prima di tutto ad un criterio di chiarezza espositiva, stante le difficoltà ontologicamente insite nella materia. Ci si scusa sin da ora se alcuni passaggi dovessero apparire ripetuti, ripresi, forse in maniera ridondante: non si può tuttavia dimenticare la secolare stratificazione normativa con cui ci si è trovati a contatto, un pavimento scivoloso sul quale è facile cadere, dimenticandosi dell'una o dell'altra legge, articolo, disposizione, posti a regolamentazione di un dato fenomeno, spesso assai risalenti nel tempo e abrogati solo di recente.

Infine, si è cercato di prospettare qualche concreta soluzione per uscire dall'*impasse contra constitutionem* nella quale ci si trova immersi oggi, non solo con riguardo al caso Lombardo, considerato che ancora vigente risulta la legge dell'anno 1929 sui culti ammessi nello Stato: e non si può nemmeno imputare tutta la responsabilità di una siffatta situazione all'assenza di una legge generale sulla libertà religiosa, che appare sì fondamentale in uno stato democratico, ma la cui strada potrebbe essere aperta ad esempio cominciando con un'abrogazione di legislazioni figlie di totalitarismi che non possono in alcun modo sposarsi con il vigente assetto democratico.

I. LA NORMATIVA SULL'EDILIZIA DI CULTO: PROFILI STORICI.

1. La disciplina giuridica degli edifici e dell'edilizia di culto nella normativa dalle Leggi Siccardi all'entrata in vigore della Costituzione.

1.1. Dal 1848 al 1922: “la questione della proprietà ecclesiastica”

L'oggetto di questo studio è, come già emerso dalle brevi note introduttive, l'attuale disciplina dell'edilizia e degli edifici di culto nella Regione Lombardia, oggi giorno di particolare attualità.

Tuttavia risulta imprescindibile, ad avviso di chi scrive, ricostruire, seppur sommariamente, le fondamentali tappe che hanno caratterizzato l'oggetto di indagine nel corso della storia. Ciò risulta necessario- e questo è principio generale e irrinunciabile del lavoro di ogni giurista-, al fine di una più profonda e ponderata comprensione delle dinamiche che muovono le scelte del legislatore moderno.

E a tal proposito si inizierà subito affermando che il concetto stesso di edilizia di culto merita una preliminare precisazione; esso atterrebbe infatti ad un preciso momento della vita dell'edificio, vale a dire quello della nascita, della sua concreta edificazione. Orbene, già ad un preliminare studio, appare che la questione dell'edilizia religiosa sia inscindibile dalle vicende che hanno interessato la “vita” degli edifici di culto già esistenti. Di più, con riguardo in particolare ai profili storici ottocenteschi, le fonti disponibili concernono quasi esclusivamente le vicissitudini degli edifici di culto, ricomprese, dal 1848 al 1922, nella cosiddetta “questione della proprietà ecclesiastica”⁴³.

⁴³ Sull'argomento vedere, tra gli altri, FALCO M., *Corso di diritto ecclesiastico*, vol. II, Cedam, Padova, 1938, p. 266 ss.; FALCO M. *Lezioni di diritto ecclesiastico*, La Litotipo ed. universitaria, Padova, 1926, p. 430 ss.; JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, Il Mulino, Bologna, 1974; SCADUTO F., *Diritto ecclesiastico vigente in Italia: manuale*, vol II, F.lli Bocca Editori, Torino,, 1892-1894; MAGNI C., *I Subalpini e il Concordato: studio storico-giuridico sulla formazione delle Leggi Siccardi*, II ed riveduta, Cedam, Padova, 1967; MAURO T., *La personalità giuridica degli enti ecclesiastici*, Tipografia Poliglotta Vaticana, 1945; DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, X ed., Giuffrè, Milano, 1964; BELLINI P., *Le*

L'impronta tipicamente liberale dei governi di questo periodo condusse ad un disegno politico per molti versi coincidente con la politica napoleonica in materia, nel duplice aspetto di limitare l'azione della Chiesa sulla sfera temporale e accondiscendere alle esigenze di culto della popolazione sotto un rigido controllo statale⁴⁴.

Lo Statuto concesso da Carlo Alberto al Piemonte il 4 marzo 1848 confermava il cattolicesimo come religione dello Stato mentre nei confronti degli altri culti venne concessa una mera tolleranza⁴⁵. L'impronta confessionista dello Stato era rinvenibile non solo in dichiarazioni espresse quali quelle dell'art. 1 «La religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato», ma anche ad esempio dall'art. 28 sulla libertà di stampa «La Stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo», ovvero l'art. 33, «Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età, di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti: 1° Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato (...)».

Pochi giorni dopo la promulgazione dello Statuto, l'Editto 17 marzo 1848 concedeva a tutti i cittadini *indipendentemente dal culto professato*, il diritto di elettorato politico, mentre la legge 19 giugno dello stesso anno, n. 735, costituita di un unico articolo, sanciva che la differenza di culto non avrebbe dovuto formare *eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari*, proprio al fine di *togliere ogni dubbio sulla capacità*

leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867), in *La legislazione ecclesiastica*, (a cura di) D'AVACK P. A., Neri Pozza ed., Vicenza, 1967; FERROGLIO G., *La condizione giuridica degli ordini religiosi*, F.lli Bocca, Torino, 1931, p. 334 ss.; BONANNI D'OCRE F., in *Le chiese degli enti soppressi*, Società editrice napoletana, 1977; PIOLA A., *La questione romana nella storia e nel diritto: da Cavour al Trattato del Laterano*, Giuffrè, Milano, 1969; SCANDURA M.F., *Il fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit.; CAVANA P., *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2011; APONTE L., *Commento sulla legge di soppressione delle corporazioni religiose e conversione dell'asse ecclesiastico*, Stab. Tip. dei classici italiani, Napoli, 1866, p. 47 ss.; D'AMELIO G., *Stato e Chiesa: la legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Giuffrè, Milano, 1961; OLIVIERO G., *Gli acquisti degli enti ecclesiastici nel diritto italiano*, 1946, Giuffrè, Milano.

⁴⁴ CAVANA P., *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, cit., p. 62.

⁴⁵ DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 15 ss.; BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., p. 152 ss.; SPINELLI L., *Diritto Ecclesiastico: parte generale*, UTET, Torino, 1987, p. 122-123.

*civile e politica dei cittadini non cattolici*⁴⁶.

La nuova monarchia costituzionale, non gradita alla Chiesa, segna un brusco raffreddamento dei rapporti tra questa e lo Stato, muovendo di fatto il primo passo verso la progressiva concretizzazione del separatismo fra i due; l'assurgere la religione cattolica a religione dello Stato non significava altro che un richiamo alla tradizione, l'apertura a privilegi per i suoi seguaci, ma non avrebbe di certo aperto la strada a politiche *garantiste* da parte del potere secolare⁴⁷. La religione era e doveva rimanere un fatto individuale del singolo, del tutto irrilevante per il diritto statale.

Gli anni 1848-1849 non offrirono dunque un terreno fertile per addivenire ad un accordo con la Santa Sede, in particolare per l'intransigenza dimostrata da parte ecclesiastica⁴⁸. D'altro canto anche lo Stato da parte sua mostrò un certo rigore giurisdizionalista: il 25 agosto 1848 veniva emanato il decreto luogotenenziale n. 777, il quale sanciva la definitiva esclusione dallo Stato piemontese dei Padri della Compagnia di Gesù e delle Dame del Sacro Cuore, sciogliendone collegi, vietandone qualsiasi adunanza e sancendo il passaggio definitivo dei loro beni al Demanio⁴⁹. Orbene, tale provvedimento minava- in modo contraddittorio per un

⁴⁶ Preambolo alla Legge. http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1848/1848-735.pdf

Ne tratta DEL GIUDICE V., *La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico 1913*, Cooperativa Tipografica Manuzio, Roma, 1913, p. 22.

⁴⁷ TOZZI V., *Il fenomeno religioso durante il liberalismo e il fascismo*, in MACRÌ G.- PARISI M.-TOZZI V., *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma, 2013, p.15-16

⁴⁸ FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 47, ricorda la fuga di Pio IX a Gaeta in seguito alle vicende rivoluzionarie romane.

⁴⁹ SCADUTO F., *Diritto ecclesiastico vigente in Italia: manuale*, vol. I, F.lli Bocca Editori, Torino, 1892-1894, p. 648, il quale ricorda che i Gesuiti erano considerati addirittura pericolosi per una certa tendenza al settarismo; BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., pp. 157-158. Come giustamente ricorda BONANNI D'OCRE F., in *Le chiese degli enti soppressi*, cit., p. 11, questa legge soppressiva dell'Ordine gesuita fu in seguito estesa nelle Romagne e nelle Province Modenesi (1959), nell'Umbria e nelle Marche e nelle Province Napoletane (1860). SOLI G., *Chiese di Modena*, cit., p. 139, ricorda l'esodo dei Gesuiti dalla città di Modena, nel giugno 1859, in particolare dalla Chiesa di San Bartolomeo, loro antica sede, ove essi detenevano, per Decreto del Duca Francesco IV del 9 settembre 1821, l'ufficiatura della Chiesa e l'insegnamento di una parte di queste pubbliche scuole basse. Dipartita la Compagnia di Gesù nel locale del Collegio furono istituite scuole pubbliche, anche se la chiesa non fu chiusa al culto.

L'Ordine delle Dame del Sacro Cuore di Gesù viene soppresso anche nelle Romagne e nelle Marche; FALCO M., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 430 ss.; TOZZI V., *Il fenomeno religioso durante il liberalismo e il fascismo*, in MACRÌ G.-PARISI M.-TOZZI V., *Diritto civile e religioni*, cit., p.17; FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 47.

Per un approfondimento anche sull'iter parlamentare vedere LARACCA I.M., *Il patrimonio degli ordini religiosi in Italia: soppressione e incameramento dei loro beni (1848-1873)*, Zampetti, Velletri, 1936, p. 47 ss, il quale parla al proposito di un decreto *irriverente* ed

regime liberale-, non solo principi di libertà di associazione e riunione ma si poneva anche in netto contrasto con lo Statuto, il cui art. 26 garantiva la libertà individuale, gli artt. 27 e 29 l'inviolabilità del domicilio e di *tutte le proprietà, senza alcuna eccezione*. Tuttavia, non si può neppure nascondere che esso si inseriva sulla scia di posizioni simili già tenute dalla Chiesa: nel marzo dello stesso anno infatti, Papa Pio IX aveva invitato i Gesuiti a lasciare i suoi territori, in quanto associazione politica *non nazionale* che aveva all'estero i principali centri propulsivi⁵⁰. A riprova di ciò basti pensare che gli altri Ordini religiosi non furono in quel momento colpiti da alcun provvedimento di soppressione o d'incameramento di beni⁵¹.

Con l'elezione della nuova Camera dei Deputati, all'indomani del Proclama di Moncalieri sul finire del 1849, le riforme in materia ecclesiastica si imposero come un appuntamento non più rinviabile per verificare l'effettiva capacità di tenuta dello Statuto⁵². Era il momento di intervenire, e così vide la luce la prima delle cosiddette "Leggi Siccardi" del 9 aprile 1850 n. 1013, la quale aboliva il privilegio del foro ecclesiastico⁵³, disconoscendo efficacia civile alla giurisdizione della Chiesa; le cause civili tra ecclesiastici e laici o anche tra soli ecclesiastici sarebbero spettate alla giurisdizione secolare per qualsivoglia oggetto (art. 1), persino tutte le cause *concernenti il diritto di nomina attiva e passiva ai benefici ecclesiastici, od i beni di essi o di qualunque altro Stabilimento ecclesiastico sia che riguardino al possessorio, ovvero al peritorio* (art. 2). Agli ecclesiastici si applicavano altresì, *come gli altri cittadini*, tutte le Leggi penali dello Stato (art. 3), e la competenza sarebbe stata dei Tribunali laici, senza distinzione tra crimini, delitti e contravvenzioni. Veniva fatta salva la possibilità, per l'Autorità ecclesiastica, di applicare, oltre alle pene dello Stato, le pene spirituali (art. 4). Una disposizione interessante della Legge *de qua* che permette di penetrare

inumano.

⁵⁰ BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., p. 158.

⁵¹ LARACCA I.M., *Il patrimonio degli ordini religiosi in Italia: soppressione e incameramento dei loro beni (1848-1873)*, cit., p.52.

⁵² MAGNI C., *I Subalpini e il Concordato: studio storico-giuridico sulla formazione delle Leggi Siccardi*, cit., p. 111 ss.

⁵³ Per una ricostruzione puntuale della formazione delle Leggi Siccardi vedere fra tutti MAGNI C., *I Subalpini e il Concordato: studio storico-giuridico sulla formazione delle Leggi Siccardi*, cit.; BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., p. 155; TOZZI V., *Il fenomeno religioso durante il liberalismo e il fascismo*, in MACRÌ G.-PARISI M.-TOZZI V., *Diritto civile e religioni*, cit., p.16.

meglio l'intricato equilibrio dei rapporti Stato e Chiesa del periodo, riguardava -per dirla in termini moderni-, lo *status di rifugiato*. Sino a quel momento infatti, Chiese o altri luoghi simili, erano considerati immuni dal potere secolare; ora invece, la persona *alla cui cattura si debba procedere*, che si sia rifugiata in detti luoghi, andrà *immediatamente* catturata, e *l'individuo arrestato verrà rimesso all'Autorità giudiziaria pel pronto e regolare compimento del processo, giusta le norme statuite dal Codice di procedura criminale*. Non si dimentichi però che era prescritto di osservare, durante l'arresto, *i riguardi dovuti alla qualità del luogo e le cautele necessarie, affinché l'esercizio del culto non venga turbato (...)*. La stessa disposizione si sarebbe altresì applicata *al caso di perquisizione e sequestro di oggetti da eseguirsi nei suddetti luoghi* (art. 6). La legge infine abrogava unilateralmente i legami pattizi vincolanti la dinastia sabauda alla Santa Sede, in particolare quelli scaturiti dal Concordato Albertino del 27 marzo 1841 sulle immunità personali, confermando ancora una volta che l'enunciazione di cui al primo articolo dello Statuto altro non era che un atto di omaggio alla confessione religiosa della maggioranza dei cittadini⁵⁴.

La storia conosce una seconda Legge Siccardi dello stesso anno della precedente, la n. 1037 approvata il 5 giugno, la quale introduceva lo strumento dell'autorizzazione governativa per gli acquisti e l'accettazione di legati o donazioni dei corpi morali, sia laici che ecclesiastici, così da potere accertare l'incremento delle proprietà ecclesiastiche⁵⁵. La *ratio* della Legge risiedeva

⁵⁴ BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., p. 155

⁵⁵ Articolo unico. *Gli Stabilimenti e i Corpi morali, sieno ecclesiastici o laicali, non potranno acquistare stabili senza essere a ciò autorizzati con Regio Decreto, previo il parere del Consiglio di Stato. Le donazioni tra vivi e le disposizioni testamentarie a loro favore non avranno effetto se essi non saranno nello stesso modo autorizzati ad accettarle.*

JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, cit., p. 38. Jemolo correttamente precisa che la succitata legge non poteva dirsi innovativa, giacché nel Regno sardo l'assenso del re era già richiesto «per la fondazione di nuovi corpi ecclesiastici o case religiose»; si veda anche LARACCA I.M., *Il patrimonio degli ordini religiosi in Italia: soppressione e incameramento dei loro beni (1848-1873)*, cit., p.56.; BERLINGÒ S., *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1974; LEZIROLI G., *Dalla legge Siccardi alla legge Bassanini. Itinerario storico e giuridico su vicende e problemi dell'istituto autorizzativo in materia ecclesiastica*, Giappichelli, Torino, 2000; BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., p. 158.

Il 23 maggio 1851 venne approvata la L. n. 1184 "Imposta sul reddito dei corpi morali", la quale stabiliva che sia le Divisioni e le Province, i Comuni, ma anche *gli Istituti di carità e di beneficenza, le Fabbricerie ed altre Amministrazioni delle chiese, i Benefizi ecclesiastici e le Cappellanie anche laicali, le Case religiose, i Seminari, le Confraternite, le pie Associazioni di esercenti arti o mestieri, gli Istituti religiosi dei culti tollerati, ed ogni altro Corpo o*

nell'idea che alle persone morali non fosse riconosciuta la capacità di acquistare e possedere senza previo conferimento da parte dello Stato della personalità giuridica, certamente passibile di subire limitazioni⁵⁶.

Alla Camera le discussioni sugli affari ecclesiastici si manifestavano assai frequentemente, dando luogo ad un vasto numero di petizioni; tuttavia, l'idea più *semplice*⁵⁷ prevedeva l'incameramento dei beni ecclesiastici ed uno stipendio statale per il clero: il terreno era ormai fertile per una massiccia soppressione di tutti gli Ordini religiosi⁵⁸.

Varie erano le ragioni addotte dai sostenitori dell'incameramento: per esempio, circa quattrocento milioni di beni sarebbero stati rimessi in commercio, aumentando di valore ed accrescendo così la ricchezza dello Stato, e il clero sarebbe divenuto *più ubbidiente* alle leggi dello Stato⁵⁹.

I dibattiti parlamentari furono interminabili, gli interventi giornalistici si rincorrevano senza tregua; si discuteva da più parti ardentemente, pur poggiandosi sempre sull'ormai inviolabile assunto che lo Stato dovesse divenire l'unico proprietario dei beni ecclesiastici. Che con l'espressione “stato” si intendesse ora il demanio ora l'insieme dei fedeli, poco rilevava; ciò che non poteva ammettersi era considerare titolare del diritto di proprietà il clero, al quale sarebbe invece spettato un mero ruolo di amministratore di beni⁶⁰.

Il 1852 pareva essere l'anno della svolta: il deputato Luigi Melegari relazionò alla Camera circa le innumerevoli petizioni all'esame della Commissione competente aventi ad oggetto l'incameramento dei beni ecclesiastici, la riduzione del numero

Stabilimento di mano morta, avrebbero dovuto pagare, a cominciare dal successivo primo luglio, una tassa annua corrispondente ad una parte aliquota del reddito che ritraggono da beni stabili, da capitali, da rendite fondiari, o da censi (art. 1).

La quotità della tassa in proporzione del reddito tassabile sarà di cinquanta centesimi per ogni cento lire per gli Istituti di carità e di beneficenza (...) e di quattro lire per cento per tutti gli altri Corpi e Stabilimenti di mano morta (art.4).

⁵⁶ BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., p.158.

⁵⁷ Così la definisce JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, cit., p. 49

⁵⁸ Per un approfondimento sulla situazione degli istituti religiosi dopo il 1866 vedere MARTINA G., *Gli istituti religiosi in Italia intorno al 1870*, in *Chiesa e religiosità dopo l'Unità (1861-1878)*, Milano, Vita e Pensiero, 1973, pp.236-249.

⁵⁹ LA FARINA G., *La Nazione è unica e vera proprietaria de' beni ecclesiastici*, Torino, 1854, p. 44 ss.

⁶⁰ LA FARINA G., *La Nazione è unica e vera proprietaria de' beni ecclesiastici*, cit., p. 31 e ss.

dei vescovati, l'abolizione dei conventi e l'estensione ai chierici della leva militare⁶¹.

Quanto al primo oggetto, il quale qui rileva, interessante risulta notare come, per verificare il carattere pubblico o privato dei beni ecclesiastici, la relazione svolga il ragionamento partendo dalla dichiarazione contenuta nel primo articolo dello Statuto Albertino: “*La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato*”. Orbene, tale dichiarazione, a parere dei relatori, nulla innovava rispetto alla precedente legislazione; ciò che lo Statuto avrebbe mutato invece, sarebbero state le condizioni civili dei cittadini verso la Chiesa, ma non della Chiesa verso lo Stato. Essa infatti sarebbe rimasta una semplice istituzione di diritto pubblico, con la sola differenza che, rispetto a quelle delle altre confessioni, le cose spirituali avrebbero goduto di indipendenza dalla potestà civile⁶². Stante tale natura giuridica della Chiesa, ne conseguiva che l'istituzione utilizzava beni ad essa assegnati secondo le leggi dello Stato, le quali offrivano al Governo il potere di controllare, modificare, restringere la facoltà della Chiesa di gestirli: “*lo Stato ha debito di sopperire ai bisogni della religione che egli ha dichiarato sua e perciò assicurata nelle proprie condizioni di esistenza pubblica a tutti coloro che la professino*”⁶³, ed ove essa si fosse dovuta trovare con un numero superiore di beni rispetto ai bisogni da soddisfare, lo Stato avrebbe avuto facoltà di destinarli ad altri usi pubblici meritevoli di tutela⁶⁴.

L'asse ecclesiastico risultava così porzione distinta ma non separata dall'asse pubblico e dunque il suo incameramento non avrebbe certamente potuto rappresentare un precedente pericoloso per l'integrità delle proprietà private, in quanto non rientrante sotto la tutela per queste prevista dall'art. 29 dello Statuto⁶⁵.

⁶¹ Atti parlamentari, Camera, lg. IV, sess. III, 1852, pp. 879 ss. La relazione di Melegari, contenente le richieste di 20213 cittadini, 117 consigli comunali e 32 consigli delegati, è rinvenibile anche in appendice al volume di JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, cit., p. 173 ss.

⁶² *Relazione fatta alla Camera il 20 Dicembre 1852 dalla Commissione delle petizioni, composta dei Deputati Sauli Francesco, Demaria, Mantelli, Cattaneo, Bertini, Gianone, Melegari Relatore*, in appendice a JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, cit., p. 173 ss.

⁶³ *Relazione fatta alla Camera il 20 Dicembre 1852 dalla Commissione delle petizioni*, cit., p. 181.

⁶⁴ *Ibidem*

⁶⁵ JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, cit., p. 55.

Tuttavia, la tanto sospirata svolta non avvenne, e la questione sull'asse ecclesiastico fu rinviata, lasciando gradualmente spazio a formulazioni meno radicali sull'assetto di tale proprietà.

Si giunse così alla formulazione della Legge 29 maggio 1855 n.878⁶⁶, conosciuta come “Legge Cavour-Rattazzi”, con la quale cessarono di esistere “*quali enti morali riconosciuti dalla legge civile, le case poste nello Stato degli ordini religiosi, i quali non attendono alla predicazione, all’educazione o all’assistenza degli’infermi*” (art.1)⁶⁷, nonché “*i Capitoli delle Chiese collegiate, ad eccezione di quelli aventi cura d’ordine, od esistenti nelle Città, la cui popolazione oltrepassa 20.600 abitanti.*” (art.2) e i benefici semplici (art.3). La proprietà dei beni degli enti soppressi veniva così attribuita alla neonata Cassa Ecclesiastica, ente pubblico autonomo distinto dall'amministrazione dello Stato, con mansioni previdenziali nei confronti dei membri delle corporazioni sciolte e di adempimento di oneri di culto sui beni⁶⁸. All'indomani della trasformazione del Regno di Sardegna in quello d'Italia, la Cassa fu estesa alle nuove regioni annesse (Umbria, Marche, Napoli)⁶⁹.

⁶⁶ Tale legge verrà poi estesa al resto della Penisola, cfr. SCANDURA M.F., *Il fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 122; BONANNI D'OCRE F., in *Le chiese degli enti soppressi*, cit., p. 12, il quale, in particolare, ricostruisce l'estensione di tale legge al resto della Penisola: tra il 1860 e il 1861 anche l'Umbria e le Marche introdussero tale legislazione ma con maggiori inasprimenti in quanto si intendevano soppressi gli ordini monastici in genere. In particolare si ricorda il Decreto 11 dicembre 1860 n. 205 per l'Umbria, il Decreto 3 gennaio 1861 n. 705 per le Marche e il Decreto luogotenenziale 17 febbraio 1861 n. 251 per le province napoletane; SCADUTO F., in *Diritto ecclesiastico vigente in Italia: manuale*, vol. I, cit., p. 652 ss.; CAVANA P., *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, cit., p. 65. F. Ruffini osserva correttamente in FRIEDBERG E.-RUFFINI F., *Trattato del Diritto Ecclesiastico Cattolico Ed Evangelico*, Bocca, Torino, 1893, p. 123, che il Piemonte, da solo reazionario fra gli Stati italiani prima del 1848, si trovò solo non reazionario dal 1848 in poi.

⁶⁷ Il successivo Regio Decreto, emanato lo stesso giorno, eseguiva la disposizione dell'art. 1 della succitata legge, determinando quali fossero gli ordini religiosi soppressi. Ordini religiosi d'uomini: Agostiniani calzati id. scalzi. Canonici Lateranensi. id. regolari di S. Egidio. Carmelitani calzati. id. scalzi. Certosini. Monaci Benedettini Cassinesi. Cistercensi. Olivetani. Minimi. Minori conventuali. id. osservanti. id. riformati. id. cappuccini. Oblati di S. Maria. Passionisti. Domenicani. Mercedarii. Servi di Maria. Padri dell'Oratorio o Filippini Ordini religiosi di donne Chiarisse. Benedettine Cassinesi. Canonichesse Lateranensi. Cappuccine. Carmelitane scalze. id. calzate. Cistercensi. Crocifisse Benedettine. Domenicane. Terziarie Domenicane. Francescane. Celestine o Turchine. Battistine. Agostiniane.

⁶⁸ SCANDURA M. F., *Il fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 122; JEMOLO A.C., *Enciclopedia Italiana Treccani*, voce “Asse Ecclesiastico”, 1929; TOZZI V., *Il fenomeno religioso durante il liberalismo e il fascismo*, in MACRÌ G.-PARISI M.-TOZZI V., *Diritto civile e religioni*, cit., p.17 ss.

⁶⁹ BONANNI D'OCRE F., in *Le chiese degli enti soppressi*, cit., p. 13. Della Cassa Ecclesiastica ne tratta diffusamente SCADUTO F., in *Diritto ecclesiastico vigente in Italia: manuale*, vol II,

Si stabilì inoltre che qualora *le chiese dei conventi e delle collegiate annesse ai benefici non possano più essere uffiziate dai religiosi, canonici (...) cui ne incombe (...) il dovere (...) vi provvederà la Cassa Ecclesiastica, all'uffiziatura di dette chiese (...)*⁷⁰.

Emerge con chiarezza la differenza rispetto alla legge n. 777 soppressiva dell'ordine dei Gesuiti: la Cavour-Rattazzi non vietava affatto riunioni di religiosi. I fautori della legge erano stati molto accorti nel coltivare a dovere un terreno di principi fondamentali sul quale fondare la grande operazione, onde evitare, come già in passato accadde, profili di contrasto con lo Statuto⁷¹. L'idea permaneva quella, come già accennato, di imputare al pubblico bilancio l'asse ecclesiastico, quale parte distinta ma non separata dell'asse pubblico. Lo Stato sanciva la libertà della Chiesa di regolamentarsi limitatamente alla sfera spirituale, e dichiarava la propria competenza per tutto ciò che poteva essere effetto civile scaturente da atti ecclesiastici⁷².

In realtà, con l'incameramento dei beni l'autonomia economica degli enti veniva meno, e si rendeva necessario procedere ad una sorta di riorganizzazione interna delle comunità, ad esempio stabilendo il numero minimo di componenti⁷³.

Il tentativo di trasmettere il messaggio che l'attività di culto fosse un sentito servizio da offrire alla popolazione, anche a spese dello Stato⁷⁴, non bastò ad evitare il rischio di una grave crisi costituzionale; da più parti ci si adoperò infatti per bloccare al Senato il disegno di legge nell'attesa di trovare una soluzione di compromesso concordata con la Chiesa. Nonostante le dimissioni del Cavour e l'indignazione popolare che tale proposta suscitò, la legge fu ugualmente approvata.

cit., p. 325 ss.

⁷⁰ Art. 24 Legge 29 maggio 1855 n. 878.

⁷¹ BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., p. 160.

⁷² BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici: art. 831*, in *Il codice civile: commentario*, II ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 23. In realtà interventi "riorganizzatori" da parte dello stato con riguardo alle amministrazioni particolari delle confessioni di minoranza si era già verificato per esempio nel 1849 quando, il Ministro dell'Interno aveva proposto una legge organica per la riorganizzazione delle comunità valdesi ed ebrei, date le presunte difficoltà emerse.

⁷³ Art. 15 *Quando i religiosi di un ordine colpito dall'articolo 1° non possono più essere convenientemente concentrati in numero almeno di sei, la cassa ecclesiastica dovrà, sulla loro istanza, ammettere ciascun religioso a godere fuori del chiostro della seguente annua e vitalizia pensione a carico della cassa medesima [...]*. Si vedano inoltre gli artt. 9-19.

⁷⁴ TOZZI V., *Gli edifici di culto nei sistema giuridico italiano*, cit., p. 33

Per lungo tempo la politica non intervenne più direttamente sulla questione ecclesiastica, e l'ingordigia di incameramento si placò⁷⁵.

La discussione parlamentare riprese con largo vigore nel 1861, anno in cui iniziava a formarsi l'Italia. Gli strascichi della Rivoluzione di Parigi erano giunti sino alla Penisola, e i caratteri di un separatismo giurisdizionalista agnostico si imposero con forza in questa prima fase⁷⁶. L'idea separatista veniva suggellata in quella formula *Libera Chiesa in libero Stato* che il Conte di Cavour pronunciava dinanzi al Parlamento subalpino il 25 marzo 1861, conferendole la dignità di unico mezzo atto a costruire un'Italia unita con Roma capitale⁷⁷; lo Stato e la Chiesa sarebbero dovuti esistere quali poteri separati e distinti, dunque con la rinuncia a reciproche ingerenze. Ma come l'esperienza ha insegnato, l'applicazione concreta di tale assetto di rapporti ha mostrato il suo volto fallimentare pressoché ovunque, e in Italia il Piemonte fu solamente il primo a tracciare la strada di una serie di politiche ostili alla Chiesa⁷⁸; essa avrebbe dovuto vivere nell'alveo del diritto comune, e gli enti morali ecclesiastici avrebbero dovuto subire lo stesso trattamento riservato alle altre persone giuridiche: nessun privilegio dunque, ma nemmeno, questo va ricordato, incameramenti o soppressioni arbitrarie e discrezionali, eccetto casi eccezionali tassativamente previsti⁷⁹.

Tuttavia, poco tempo dopo la morte del Cavour, il Parlamento iniziò a travisare l'essenza della politica separatista così come era stata impostata, tanto da giungere a cavalcare posizioni nettamente contrarie alla stessa. La formula cavouriana infatti, vaga ed indefinita, non poté che prestare il fianco ad innumerevoli

⁷⁵ JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, cit., p. 78 ss

⁷⁶ D'AVACK P. A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 312.

⁷⁷ JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, cit., p. 89; Per approfondimenti vedere FRIEDBERG E.-RUFFINI F., *Trattato del Diritto Ecclesiastico Cattolico Ed Evangelico*, cit., p. 123 ss.; RUFFINI F., *Relazioni tra Stato e Chiesa*, il Mulino, Bologna, 1974, p. 155 ss.; PIOLA A., *La questione romana nella storia e nel diritto: da Cavour al Trattato del Laterano*, cit., p. 18 ss.

⁷⁸ MAURO T., *La personalità giuridica degli enti ecclesiastici*, cit., p. 141.

⁷⁹ JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, cit., p. 90.

Come ricorda. ROCCA G., *Istituti religiosi in Italia tra Otto e Novecento*, in ROSA M., *Clero e società nell'Italia contemporanea*, Laterza, Bari, 1992, p. 240 ss., dagli anni sessanta dell'Ottocento in poi, nonostante la legislazione eversiva, gli istituti religiosi erano comunque dotati di grande vitalità, soprattutto nell'assistenza e nell'insegnamento: erano impegnati in asili, in colonie agricole, in scuole di ogni ordine e grado, nell'assistenza a malati in ospedali, nella cura dei ciechi e sordomuti, nelle carceri, in convitti per operaie.

interpretazioni, contribuendo a lasciare, ancora per molto tempo, quasi completamente immutati e dunque irrisolti i rapporti tra Stato e Chiesa⁸⁰.

Rimanendo ancora all'interno delle aule parlamentari, un altro evento è da ricordare: nello stesso giorno della promulgazione del codice civile, il 25 giugno 1865, veniva emanata la L. 2359, prima legge italiana sulle espropriazioni per causa di Pubblica Utilità⁸¹. Questa prevedeva la formazione di Piani Regolatori Edilizi nell'ottica di un recupero dell'esistente e di Piani di Ampliamento con l'obiettivo di espansione. I primi, obbligatori soltanto per i Comuni con oltre 10.000 abitanti, erano attuabili entro 25 anni; se approvati, contenevano implicitamente il riconoscimento della dichiarazione di opera di pubblica utilità⁸².

L'art. 9 prevedeva che la dichiarazione di pubblica utilità dovesse farsi con legge in casi previsti dallo stesso articolo, ovverosia *per la costruzione delle strade nazionali, delle ferrovie pubbliche, dei canali navigabili, pel prosciugamento dei laghi e per altri grandi lavori di interesse generale, la cui esecuzione, giusta le discipline che governano le opere pubbliche, deve essere autorizzata con legge, debba o no lo Stato concorrere nella spesa.*

L'atto dichiarativo di un'opera di pubblica utilità avrebbe dovuto indicare i termini entro i quali compiere le espropriazioni ed i lavori, salvo possibilità di proroga da parte dell'Autorità che li stabilì solo in casi di forza maggiore o per altre ragioni indipendenti dalla volontà dei concessionari, *ma sempre con determinata prefissione di tempo.* Decorso il termine infatti, la dichiarazione di pubblica utilità avrebbe perso efficacia e dunque l'espropriazione non avrebbe potuto avere luogo *se non in forza di una nuova dichiarazione*⁸³.

Ugualmente per i Piani di Ampliamento si stabiliva l'obbligo di cedere il terreno

⁸⁰ PIOLA A., *La questione romana nella storia e nel diritto: da Cavour al Trattato del Laterano*, cit.; FERROGLIO G., *La condizione giuridica degli ordini religiosi*, cit., p. 334.

⁸¹ Tale legge fu abrogata solo nel 2001, dall'art. 58, D.Lgs. n. 325.

⁸² «Art. 2 Sono opere di pubblica utilità, per gli effetti di questa legge, quelle che vengono espressamente dichiarate tali per atto dell'Autorità competente.

Possono essere dichiarate di pubblica utilità non solo le opere che si debbono eseguire per conto dello Stato, delle Province o dei Comuni, nell'interesse pubblico, ma anche quelle che allo stesso scopo intraprendono corpi morali, società private o particolari individui.

Art. 4 La domanda per ottenere che un'opera sia dichiarata di pubblica utilità, deve preventivamente pubblicarsi in ciascun Comune in cui l'opera stessa vuol essere eseguita, ed inserirsi per estratto nel Giornale ufficiale per le pubblicazioni amministrative della Provincia (...))»

⁸³ Art. 13

necessario alla costruzione di vie pubbliche “senza altra formalità”, ma sempre dietro compenso per l’esproprio.

Secondo quanto stabilito dagli artt. 39, 40, 41 di tale legge, l’indennità di esproprio sarebbe stata pari al giusto prezzo del terreno espropriato, cioè il prezzo pagato da un privato per l’acquisto del terreno in regime di libera contrattazione e senza speculazioni. La legge ebbe tuttavia scarsa applicazione causa l’elevato onere finanziario per le indennità di esproprio.

Si accennava poc'anzi alla contestuale promulgazione del Codice Civile Pisanelli; tra le innovazioni presentate esso attribuiva la competenza esclusiva all'autorità civile in tema di erezione dei corpi morali⁸⁴, segnando di fatto l'apertura alla successiva legislazione eversiva.

Vero è che i corpi morali erano ricompresi tra quei soggetti ai quali potevano appartenere beni immobili (art. 425, Libro II, Titolo I, Capo III), tuttavia si stabiliva che i beni degli istituti ecclesiastici e degli altri corpi morali *appartenessero agli stessi* -così come previsto per gli istituti civili- solamente se le leggi del Regno avessero loro riconosciuto la *capacità di acquistare o di possedere* (art. 433); i beni degli istituti ecclesiastici risultavano soggetti alle leggi civili e non era possibile una loro alienazione senza l'autorizzazione del governo⁸⁵. Nel Titolo II dello stesso Libro erano poi sancite le prerogative della proprietà⁸⁶. La proprietà dei beni ecclesiastici spettava dunque ai soli istituti ecclesiastici riconosciuti come corpi morali; qualunque controllo di diritto canonico su di essi risultava completamente improduttivo di effetti giuridici nell'ambito civile, in quanto solo lo Stato poteva porre in essere meccanismi di verifica. I corpi morali abbisognavano prima di tutto dell'autorizzazione governativa per acquistare immobili e mobili, ed era necessaria l'autorizzazione a compiere atti eccedenti l'ordinaria amministrazione⁸⁷.

La necessità di una legislazione organica in materia di soppressione degli enti

⁸⁴ «Art. 2. I comuni, le provincie, gli istituti pubblici civili, od ecclesiastici, ed in generale tutti i corpi morali legalmente riconosciuti, sono considerati come persone, e godono dei diritti civili secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.»

⁸⁵ FALCO M., *Corso di diritto ecclesiastico*, vol. II, cit., p. 287.

⁸⁶ TOZZI V., *Gli edifici di culto nei sistema giuridico italiano*, cit., p. 39.

⁸⁷ FALCO M., *Corso di diritto ecclesiastico*, vol. II, cit., pp. 287-289.

ecclesiastici, data la difforme applicazione della Cavour-Rattazzi nelle varie Regioni annesse, condusse all'approvazione delle leggi del 7 luglio 1866 n. 3036 «sulla soppressione delle Corporazioni religiose in tutto il Regno» e del 15 agosto 1867 n. 3848 di «soppressione degli Enti ecclesiastici secolari in tutto il Regno e di liquidazione dell'Asse ecclesiastico»; una pubblica distruzione degli enti ecclesiastici che privava di qualsivoglia spinta al rinnovamento della Chiesa, ad una sua riforma ed ad un suo ringiovanimento⁸⁸. Il principio informatore era molto diverso da quello della Legge del 1855 soppressiva di alcune categorie di ordini religiosi specificamente individuate: in questo momento si poneva in essere un intervento di soppressione di tutti indistintamente gli ordini e le corporazioni religiose, eccettuate quelle legislativamente individuate⁸⁹.

A ragione c'è stato chi⁹⁰ ha messo in guardia dal considerare il complesso legislativo sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico come il concretizzarsi di una Chiesa libera nello stato libero, sottolineando come il grave *deficit* di bilancio non potesse dirsi estraneo a tale nuova misura, visto il drastico peggioramento della casse statali in seguito alla terza guerra di indipendenza contro l'Austria scoppiata solo 18 giorni prima l'approvazione della legge n. 3036/1866. Lo Stato

⁸⁸ JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica*, op.cit. pp. 126 ss.

Sulle leggi eversive dell'asse ecclesiastico vedere, tra gli altri, FALCO M., *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 266 ss; TOZZI V., *Gli edifici di culto nei sistema giuridico italiano*, cit., pp. 34-35, il quale ricorda a p. 35 anche gli interventi in materia fiscale dell'anno 1864, quando con l'art. 10 della L. n. 1831 cadde il *privilegium exemptionis* e si mantenne l'esenzione dall'imposta fondiaria per i fabbricati destinati all'esercizio dei culti ammessi nello stato, equiparandoli di fatto ai beni del Demanio, principio poi conservato nelle successive LL. 26 gennaio 1865, n. 2136 e 28 maggio 1867, n. 3718; MAURO T., *La personalità giuridica degli enti ecclesiastici*, cit., p. 151 ss.; MAURO T., *L'evoluzione normativa sull'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 20; TOZZI V., *Il fenomeno religioso durante il liberalismo e il fascismo*, in MACRÌ G.-PARISI M.-TOZZI V., *Diritto civile e religioni*, cit., p.20 ss.; BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici: art. 831*, cit., p. 24 ss.

Le leggi soppressive furono poi estese a Roma e provincia con la Legge 19 giugno 1873, n. 1402, stabilendo però un regime speciale e più mite per gli enti della città di Roma: vengono infatti aboliti solo allorché siano di patronato laicale. Non era poi prevista la tassa straordinaria del 30% sui beni degli enti conservati e sulla rendita derivata dai beni delle corporazioni soppresse. Gli enti ecclesiastici romani devono la loro ricchezza alla pietà dei fedeli di tutto il mondo, e dunque la rendita corrispondente al patrimonio degli enti soppressi non è devoluta al Fondo per il Culto (avvantaggiando così tutto il clero italiano), bensì resti a disposizione del clero e delle chiese di Roma; e così anche per i beni dei conventi cui sono unite chiese parrocchiali, quelli dei conventi di ordini ospedalieri, quelli dei conventi che attendono all'istruzione siano devoluti a profitto di scuole romane: tutti i beni di altri enti soppressi a un fondo di beneficenza e religione per la città di Roma.

⁸⁹ CAVANA P., *Gli enti ecclesiastici nel sistema patrizio*, cit., p. 65.

⁹⁰ MANFREDI A., *Vescovi, clero e cura pastorale: studi sulla diocesi di Parma alla fine dell'Ottocento*, Ed. Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1999, p. 295 ss.

necessitava di seicento milioni di lire, ciò che sperava di raccogliere dall'incameramento dei beni ecclesiastici⁹¹.

Lo Stato aveva, tra l'altro, già immesso nel Demanio i beni immobili della Cassa ecclesiastica con la Legge 21 agosto 1862, n. 794, con un corrispettivo di rendita del 5% a seguito della cessione⁹²; lo aveva attuato attraverso la costituzione di una società anonima, il che suscitò vive polemiche in particolare quando si rivelò un vero fallimento economico⁹³. Con il passaggio al Demanio, tali beni erano in parte assegnati ai Comuni per usi di pubblica utilità: non solo diventavano uffici amministrativi, ma anche scuole, ospedali, ospizi⁹⁴, alienabili dunque con le medesime leggi disciplinanti la vendita degli altri beni demaniali⁹⁵. Volendo procedere con ordine, la prima di queste disposizioni legislative sopprimeva tutte indistintamente le corporazioni religiose, gli ordini, i conservatori presenti nel Regno, incamerando i loro beni al Demanio, con l'obbligo per lo Stato di iscrivere a favore del Fondo per il culto (che sostituiva la Cassa Ecclesiastica) una rendita pari a quella accertata per i beni devoluti; la restante parte della rendita, privata della somma destinata al pagamento delle pensioni dei religiosi delle corporazioni soppresse, doveva intendersi ripartita per un quarto ai comuni e per tre quarti allo Stato⁹⁶. Il Fondo per il culto era governato, come la Cassa Ecclesiastica, da un Direttore Generale, da un Consiglio di Amministrazione e da una Commissione di Vigilanza parlamentare, e restava gravato dagli oneri di: pagare i supplementi di congrua a parroci con reddito minimo e l'ufficiatura delle chiese degli enti soppressi conservate al pubblico culto nonché della loro manutenzione⁹⁷. La

⁹¹ MANFREDI A., *Vescovi, clero e cura pastorale: studi sulla diocesi di Parma alla fine dell'Ottocento*, cit., p. 297.

⁹² SCADUTO F., in *Diritto ecclesiastico vigente in Italia: manuale*, vol II, cit., p. 338; FRIEDBERG E.-RUFFINI F., *Trattato del Diritto Ecclesiastico Cattolico Ed Evangelico*, cit., p. 125.

⁹³ MANFREDI A., *Vescovi, clero e cura pastorale: studi sulla diocesi di Parma alla fine dell'Ottocento*, cit., p. 297.

⁹⁴ SCANDURA M.F., *Il fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 122.

⁹⁵ Nella fattispecie, L. 21 agosto 1862 n. 793.

⁹⁶ JEMOLO A.C., *Enciclopedia Italiana Treccani on line*, voce "Asse Ecclesiastico", cit. APONTE L., *Commento sulla legge di soppressione delle corporazioni religiose e conversione dell'asse ecclesiastico*, cit., p. 47 ss. ; SCADUTO F., *Diritto ecclesiastico vigente in Italia: manuale*, vol II, cit., p. 646 ss.

È opportuno ricordare che tale intervento legislativo fu esteso alla Provincia di Roma qualche anno dopo, con la Legge 19 giugno 1873 n. 1402.

⁹⁷ LARACCA I.M., *Il patrimonio degli ordini religiosi in Italia: soppressione e incameramento dei loro beni (1848-1873)*, cit., p. 117 ss.; SCADUTO F., in *Diritto ecclesiastico vigente in*

scelta, tutta italiana (e austriaca) di non imputare direttamente a bilancio dello Stato le somme necessarie per gli affari di culto, era dettato dalla volontà liberal-cavouriana e separatista di non far apparire a bilancio pubblico le spese di mantenimento del clero⁹⁸.

La legge, come poc'anzi detto, disponeva altresì l'incameramento di tutti gli altri immobili degli enti succitati, eccetto chiese o annessi. I fabbricati di enti soppressi poterono essere direttamente attribuiti a comuni o province affinché fossero adibiti a scuole, ospedali, e altre opere di pubblica utilità⁹⁹. Tutte le suddette disposizioni erano da intendersi valide anche per gli acquisti di immobili futuri¹⁰⁰.

Italia: manuale, vol II, cit., p. 330 ss.; BONANNI D'OCRE F., in *Le chiese degli enti soppressi*, cit., p. 13; BONOLIS G.-JEMOLO A.C., Enciclopedia Italiana Treccani on line, voce "Fondo per il culto", 1932; SCANDURA M.F., *Il fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 121 ss.

«Art. 25 L. 3036/1866: Il fondo per il culto è costituito dalle rendite e dai beni, che gli sono attribuiti da questa legge, e dalla rendita e dai beni in virtù di leggi preesistenti già devoluti alla Cassa ecclesiastica o assegnati in genere per servizio o speso di culto.»

«Art.26. Il fondo anzidetto sarà amministrato, sotto la dipendenza del Ministro di grazia e giustizia, da un direttore assistito da un Consiglio d'amministrazione, nominati tutti per decreto Reale. Una Commissione di vigilanza composta di tre senatori e di tre deputati, eletti ogni anno dalle rispettive Camere, e di tre membri nominati, sopra proposta del ministro dei culti, dal Re, che ne designerà pure il presidente, avrà l'alta ispezione delle operazioni concernenti il fondo per il culto e sulle medesime rassegnerà annualmente al Re una relazione, che verrà distribuita al Parlamento. A questa Commissione dovranno essere presentati il bilancio preventivo, i resoconti annuali dell'amministrazione del fondo pel culto, lo stato delle pensioni liquidate e di quelle esistenti o cessate nel corso dell'anno, e un notamento degli edifici e delle rendite pubbliche, che saranno passati ai comuni alle provincie od agli altri aventi diritto da questa legge. »

⁹⁸ SCANDURA M.F., *Il fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., pp. 122-123, la quale ricorda che solo l'Italia e l'Austria incamerarono i beni degli enti soppressi attraverso particolari Aziende e dunque la massa patrimoniale risultava distinta dal bilancio dello Stato; in altri Paesi europei invece i patrimoni ecclesiastici vennero direttamente incamerati dallo Stato e imputate a bilancio le somme necessarie per gli affari di culto.

⁹⁹ Non si dimentichi che pochi giorni dopo, il 18 luglio 1866, venne pubblicato il decreto-legge n. 3093 che stabiliva che *i capitali, crediti, rendite ed altri beni mobili appartenenti alle casse ecclesiastiche, e devoluti al demanio, per effetto dell'art. 11 della L. 7 luglio 1866, possono essere dal Ministro delle Finanze direttamente alienati od altrimenti destinati a procacciare mezzi per provvedere ai bisogni del Tesoro.*

¹⁰⁰ Di seguito gli articoli più rilevanti della Legge:

«Art. 1. Non sono più riconosciuti nello Stato gli ordini, le corporazioni e le congregazioni religiose regolari e secolari, ed i conservatorii e ritiri, i quali importino vita comune ed abbiano carattere ecclesiastico. Le case e gli stabilimenti appartenenti agli ordini, alle corporazioni, alle congregazioni ed ai conservatori e ritiri anzidetti sono soppressi.»

«Art. 11. Salve le eccezioni contenute nei seguenti articoli, tutti i beni di qualunque specie appartenenti alle corporazioni sopresse dalla presente legge e dalle precedenti, o ad alcun titolare delle medesime, sono devoluti al demanio dello Stato coll'obbligo d'inscrivere a favore del fondo per il culto, con effetto dal giorno della presa di possesso, una rendita 5 per cento eguale alla rendita accertata e sottoposta al pagamento della tassa di manomorta, fatta deduzione del 5 per cento per spese d'amministrazione. I beni immobili di qualsiasi altro ente morale ecclesiastico, eccettuati quelli appartenenti ai benefizi parrocchiali e alle chiese

Con l'art. 18 si disponeva che gli edifici di culto mantenessero la loro destinazione, al preciso scopo di lasciare sopravvivere solamente gli edifici volti al soddisfacimento effettivo delle esigenze di culto della popolazione¹⁰¹.

La legge colpì 1794 case religiose e 22.213 membri; 385 case (di cui 53 in Lombardia) trovarono il modo di scampare, ed il motivo è interessante. Il legislatore del 1866 aveva infatti ignorato che nel Trattato di Zurigo del 1859 era stato inserito un articolo, il 16, che tutelasse i beni delle corporazioni religiose lombarde nel caso di un passaggio ad un regime politico a queste non favorevole¹⁰².

La legge n. 3848/1867, di portata invece più generale, prevede la soppressione degli enti del clero secolare ritenuti dal legislatore superflui per la vita religiosa del Paese¹⁰³. Il primo articolo sanciva infatti che non sarebbero più stati riconosciuti come enti morali *i capitoli delle chiese collegiate, le chiese ricettizie, le comunie e le cappellanie corali, salvo, per quelle tra esse che abbiano cura*

ricettizie, saranno pure convertiti per opera dello Stato, mediante iscrizione in favore degli enti morali, cui i beni appartengono, in una rendita 5 per cento, eguale alla rendita accertata e sottoposta come sopra al pagamento della tassa di manomorta. Se vi siano beni, le cui rendite non siano state denunziate e siano sfuggite alla revisione degli agenti finanziari nell'applicazione della tassa di manomorta, ne sarà determinata la rendita con le norme stabilite dalla legge del 21 aprile 1862, quanto ai beni degli enti non soppressi, e mediante stima quanto ai beni delle corporazioni soppresso. Gli oneri inerenti ai beni, che non importino condominio, s'intenderanno trasferiti coi diritti e privilegi loro competenti sulla rendita come sopra iscritta. Con legge speciale sarà provveduto al modo di alienazione dei beni trasferiti allo Stato per effetto della presente legge.»

«Art. 18. Sono eccettuati dalla devoluzione al demanio e dalla conversione: 1° Gli edifici ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione, in un - coi quadri, statue, mobili ed arredi sacri che vi si trovano; 2° Gli episcopii, i fabbricati dei seminari e gli edifici inservienti ad abitazione degli investiti degli enti morali, cogli orti, giardini e cortili annessi, e gli edifici inservienti ad abitazione delle religiose, finché duri l'uso temporaneo a queste concesso; 3° I fabbricati dei conventi soppressi, pei quali è provvisto cogli articoli 20 e 21; 4° I beni delle cappellanie laicali e dei benefizi di patronato laicale o misto; 5° I mobili e gli effetti necessari all'uso personale di ciascun membro delle corporazioni sopresse; 6° I libri, i manoscritti, i documenti scientifici, gli archivi, oggetti d'arte, mobili inservienti al culto, quadri, statue, arredi sacri che si troveranno negli edifici appartenenti alle corporazioni religiose sopresse, pei la cui destinazione si provvede coll'articolo 24; 7° Gli edifici colle loro adiacenze e coi mobili, dei quali è parola nell'articolo 33. Nondimeno gli agenti della pubblica amministrazione prenderanno possesso, nel termine assegnato dall'articolo 4, anche degli edifici inservienti ad abitazione delle religiose e dei beni indicati ai numeri 3, 6 e 7 del presente articolo. »

¹⁰¹ LEZIROLI G., *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, cit., pp. 35-36; MAURO T., *La personalità giuridica degli enti ecclesiastici*, cit., p. 154.

¹⁰² «*Les corporations religieuses établies en Lombardie pourront librement disposer de leurs propriétés mobilières et immobilières dans le cas où la législation nouvelle, sous laquelle elles passent, n'autoriserait pas le maintien de leur établissements*»

¹⁰³ BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit., pp. 186-187.

d'anime, un solo beneficio curato od una quota curata di massa per congrua parrocchiale; I canonicati, i benefizi e le cappellanie di patronato regio e laicale de' capitoli delle chiese cattedrali; Le abbazie ed i priorati di natura abbaziale; I benefizi ai quali, per la loro fondazione, non sia annessa cura d'anime attuale (...); Le prelature e cappellanie ecclesiastiche, o laicali; Le istituzioni con carattere di perpetuità, (...) generalmente qualificate come fondazioni o legati pii per oggetto di culto, quand'anche non erette in titolo ecclesiastico, ad eccezione delle fabbricerie, od opere destinate alla conservazione dei monumenti ed edifizii sacri che si conserveranno al culto(...).

Mentre tale articolo sottraeva alla soppressione gli istituti misti *per quella parte dei redditi e del patrimonio che doveva essere distintamente amministrata* e le confraternite, le quali restavano comunque dipendenti dall'autorità civile, il secondo articolo prevede poi la devoluzione dei beni *di qualunque specie* appartenenti agli enti morali soppressi al Demanio dello Stato, poi da suddividere in piccoli lotti (art. 9).

Dunque, immettendo sul mercato dei beni ecclesiastici regolari e secolari soppressi si sperava di rimpinguare le casse statali in grave difficoltà. In realtà tale politica ottenne, come già accennato, scarsi effetti sul piano finanziario.¹⁰⁴

Orbene, l'asse ecclesiastico, a seguito delle varie stratificazioni normative, si trovava, alla fine degli anni sessanta dell'Ottocento, ad essere suddiviso in quattro macro-aree, in base ai diversi interventi applicati ad ogni ente: il primo livello, quello dell'incameramento totale, riguardava tutti i beni degli ordini religiosi e quelli dei benefici non curati; secondariamente, i seminari, le mense vescovili, i canonicati delle cattedrali furono convertiti in titoli di stato, con un depauperamento di circa un terzo del valore con la tassa straordinaria del 30%; un terzo insieme, in cui vanno certamente iscritte le fabbricerie o opere parrocchiali, fu tramutato in numerose cartelle del debito pubblico, esenti da tassazione straordinaria; infine i beni dei benefici dei parroci e dei cappellani rimasero intatti, nell'ottica di salvaguardia del cosiddetto "clero povero", laddove colpiti sarebbero

¹⁰⁴ D'AMELIO G., *Stato e Chiesa: la legislazione ecclesiastica fino al 1867*, cit., p. 19, la quale evidenzia come, dei circa 600 milioni che ci si aspettava dalla *grande liquidazione*, furono incamerati più di 28 mila beni di enti religiosi, per un capitale totale di circa 330 milioni.

dovuti risultare i patrimoni improduttivi di quel clero “senza cura d'anime”¹⁰⁵.

Già da tempo, dottrina e giurisprudenza dibattevano circa diverse e molteplici problematiche riguardanti gli edifici di culto, uno fra tutti il regime della commerciabilità. Una parte della dottrina riteneva che la disciplina posta dal codice civile del 1865 in materia di edifici fosse onnicomprensiva, e che dunque disciplinasse tutti i beni indistintamente, compresi quelli religiosi¹⁰⁶; di conseguenza, avendo il codice abrogato la previgente disciplina pre-unitaria che per tali questioni rinviava al codice di diritto canonico, l'attuale formulazione sulla piena commerciabilità dei beni era da ritenersi applicabile anche alle *res sacrae*. La tesi opposta riteneva invece errato leggere il silenzio del legislatore codiciale circa la disciplina *de qua* nel senso di un'estensione della applicazione del diritto comune agli edifici di culto; essi, invece, sarebbero dovuti essere sottratti all'alveo del diritto comune, in favore di un rinvio alla disciplina dettata dal diritto canonico¹⁰⁷. Accanto a tali due tesi estreme, si sviluppò un ampio dibattito assestato su posizioni più morbide e soprattutto, sorgenti da un'altra angolatura: non tanto alla commerciabilità era consigliato guardare, quanto piuttosto alla destinazione d'uso, con la preclusione, per il proprietario, di mutarla¹⁰⁸, in quanto tali *res* perseguivano fini che lo Stato stesso aveva interesse a tutelare.

La Giurisprudenza, in particolare quella del Consiglio di Stato, percorse via alternative alle leggi statali eversive¹⁰⁹. La Corte di Cassazione nel 1892 riconosceva ai religiosi la capacità di possedere, acquistare ed alienare beni, per poi in realtà sposare opposte tesi poco più tardi: solo nel 1928 la Corte si assestò

¹⁰⁵ MANFREDI A., *Vescovi, clero e cura pastorale: studi sulla diocesi di Parma alla fine dell'Ottocento*, cit., p. 298.

¹⁰⁶ MORTARA L., *Sulla inalienabilità delle cose sacre nel diritto italiano*, *Foro it.*, 1888; SCADUTO F., *Diritto ecclesiastico vigente in Italia: manuale*, vol. I, cit., p. 166 ss.

¹⁰⁷ GABBA C.F., *Questioni di diritto civile*, Bocca, Torino, 1887, p. 129.

¹⁰⁸ GIANTURCO E., *Diritti reali*, Luigi Pierro, Napoli, 1892, pp. 39-40, confuta l'opinione secondo cui le chiese appartenerebbero alla Chiesa Universale, in quanto sostiene che essa quale persona giuridica non esista. Tali edifici aperti al culto pubblico allora non si può dire appartengano ai Comuni o agli enti ecclesiastici o civili conservati, sui quali incomberebbe l'onere di spesa per la conservazione; se tale onere esistesse infatti, a detta dell'A., sarebbe diretta conseguenza dell'uso dell'immobile da parte dei cittadini. In conclusione *le Chiese sarebbero di pertinenza degli enti ecclesiastici o civili che le hanno fondate*. LEZIROLI G., *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, cit., p. 45.

¹⁰⁹ Si vedano alcuni tentativi di impedire ai religiosi il diritto di associarsi in ROCCA G., *Istituti religiosi in Italia tra Otto e Novecento*, cit., pp. 236-237.

sulla prima posizione¹¹⁰.

Il quadro mutò anche per effetto di un fenomeno non trascurabile, l'espansione coloniale: i missionari erano gli *avamposti*, e questo non poté che condurre al riconoscimento giuridico di vari istituti religiosi¹¹¹. Senza volere divagare troppo rischiando di oltrepassare i confini dettati dalla materia di cui si tratta, merita però di essere brevemente ricordata la posizione di una certa parte della dottrina che farebbe discendere dalla legislazione liberale in tema di asse ecclesiastico, in particolare dalla subordinazione dell'edificio di culto ai bisogni religiosi della popolazione, una conseguenza assai pregnante, e cioè l'aver costituito la premessa per un riconoscimento di *tutti* gli interessi religiosi, tanto da gettare nientemeno che il seme della fondamentale sentenza della Corte Costituzionale del 1993, e più in generale di un nuovo atteggiamento dello Stato nella riforma della legislazione ecclesiastica¹¹².

Che il legislatore dell'epoca immaginasse o meno una tal evoluzione, non è compito di questo lavoro deciderlo, pur apparendo assai arduo sostenerlo: quello che è innegabile è che una concezione sociale dell'edificio di culto porta con sé la grande speranza di vedere riconosciuta una condizione giuridica omogenea ai luoghi di qualsivoglia culto¹¹³, in accordo con la concezione tipicamente italiana di uno stato laico -nel bene o nel male- non indifferente al fenomeno religioso. E questo è ancora più curioso se si rileva che è stato proprio quel regime liberale, nell'ottica di limitare il culto cattolico con provvedimenti eversivi, a fare della questione religiosa uno dei punti focali del dibattito sociale¹¹⁴.

¹¹⁰ ROCCA G., *Istituti religiosi in Italia tra Otto e Novecento*, cit., p. 237.

¹¹¹ Ad esempio, i frati minori nel 1889 ottennero il riconoscimento del loro collegio a Roma, come ricordato da ROCCA G., *Istituti religiosi in Italia tra Otto e Novecento*, cit., p. 243.

¹¹² CARDIA C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., pp. 145-146.

¹¹³ L'auspicio è prima di tutti di CARDIA C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., p. 146.

¹¹⁴ LEZIROLI G., *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, cit., p. 32.

1.2. L'incidenza del Concordato sulla disciplina dell'edilizia di culto cattolico; la Legge 1159/1929 “sui culti ammessi nello Stato”.

Uno dei più rilevanti tentativi di inquadramento e risoluzione dei rapporti fra stato e chiesa in Italia fu la Legge 13 maggio 1871, n. 214, nota come Legge delle Guarentigie¹¹⁵, legge interna dello Stato il quale, ritenendo estinto lo Stato Pontificio, pretendeva di averne incamerato territorio e popolazione. Al Pontefice dunque non sarebbe spettata alcuna prerogativa di carattere territoriale, per quanto gli fossero riconosciute le guarentigie personali di sovrano sacro e inviolabile¹¹⁶. La figura del Pontefice e quella del Re furono di fatto equiparate: per il colpevole di attentato contro di essi era prevista la medesima pena, e così anche per offese e ingiurie pubbliche. L'art. 9 riconosceva al Pontefice la libertà piena *di compiere tutte le funzioni del suo ministero spirituale* e l'art. 10 il diritto di legazione attiva e passiva. Per le guarentigie relative alle cose, al Papa continuava ad essere riservata la dotazione di una rendita annua di lire 3.225.000 e il godimento dei Palazzi apostolici Vaticano e Lateranense e della Villa di Castel Gandolfo. La rendita era esente da qualsiasi tributo e i palazzi, i musei, le biblioteche ivi esistenti erano inalienabili e inespropriabili¹¹⁷. Erano vietate visite, perquisizioni, sequestri negli uffici e congregazioni pontificie con attribuzioni spirituali¹¹⁸. I seminari, le Accademie, i collegi e gli altri istituti per la cultura e l'educazione degli ecclesiastici erano sottratti a qualsiasi ingerenza delle autorità scolastiche del Regno, in quanto dovevano continuare a *dipendere unicamente dalla Santa Sede*¹¹⁹.

Solo nel 1929 con la firma dei Patti in San Giovanni in Laterano, la disciplina dell'edilizia di culto cattolico trovava una sua concreta organicità: alla Chiesa

¹¹⁵ Come evidenzia VARNIER G.B., *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 45, le Guarentigie erano una legge interna dello Stato che si prefiggeva di risolvere una questione indubbiamente colorata di internazionalità e come tale andava affrontato e risolto non unilateralmente da parte statale. Per approfondimenti vedere A. RAVÀ, *La legge delle guarentigie pontificie*, (a cura di) D'AVACK P. A., *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 195 ss; PIOLA A., *La questione romana nella storia e nel diritto: da Cavour al Trattato del Laterano*, cit., p. 39 ss.

¹¹⁶ DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 23 ss.

¹¹⁷ Artt. 4 e 5

¹¹⁸ Art. 8.

¹¹⁹ Art. 13.

veniva riconosciuta la libertà di creare enti i quali potevano acquistare personalità giuridica, oltre ad un'ampia libertà nell'amministrazione del patrimonio ecclesiastico¹²⁰. L'obiettivo era proprio quello di creare un regime unitario per regolamentare la grande varietà di enti della Chiesa¹²¹. Pur non essendo questa la sede per trattare diffusamente degli Accordi del Laterano¹²², giova però ricordare come questi non rappresentarono solamente l'occasione per risolvere la tanto agognata «questione romana» attraverso la stipula del Trattato¹²³, ma anche per disciplinare la condizione e la libertà della Chiesa Cattolica sul territorio italiano¹²⁴. Alla riespansione della sfera di libertà della Chiesa corrispondeva logicamente una contrazione dell'ingerenza statale sugli affari religiosi, -salvo i controlli sugli acquisti degli enti ecclesiastici come per tutte le persone giuridiche civili-, e questo segnava un netto cambio di rotta rispetto alla legislazione eversiva ottocentesca¹²⁵.

Che il fascismo mostrasse di occuparsi dell'affare religioso per una mera convenienza politica e non perché fosse uno *stato cattolico*, è ormai cosa nota¹²⁶;

¹²⁰ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 66.

¹²¹ BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici: art. 831*, cit., pp. 29-30.

¹²² Per approfondimenti si rinvia a AA.VV., *I patti lateranensi: scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione*, (a cura di) Unione giuristi cattolici italiani, Studium, Roma, 1960. PACELLI F., *Diario della Conciliazione*, Libreria ed. Vaticana, Città del Vaticano, 1959, che, da inviato della Santa Sede per condurre le trattative con lo Stato, riporta i principali documenti della negoziazione: lo svolgersi delle trattative dai primi passi nel 1926 allo scambio di ratifiche il 7 giugno 1929, i verbali delle sedute dell'autore (consigliere di Pio XI, fratello del futuro Pontefice Pio XII) con Mussolini, nonché i documenti lasciati da Pacelli sulla storia delle trattative; trattasi di una testimonianza storica unica per uno studio analitico dei Patti Lateranensi. STOCCHIERO G., *Enti e beni ecclesiastici in Italia dopo il Concordato*, Società anonima tipografica, Vicenza, 1933; BIGGINI C.A., *Storia inedita della Conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942; CIPROTTI P., *Atti della commissione mista dei delegati della Santa Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato (11 aprile- 25 novembre 1929) e altri documenti connessi*, Giuffrè, Milano, 1968.

¹²³ Per approfondimenti vedere: DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 31 ss. Per sommi capi, il Trattato dava i natali allo Stato Città del Vaticano, riconoscendo alla Santa Sede piena soggettività internazionale; inoltre le garantiva indipendenza e riaffermava la religione cattolica quale sola religione di stato (già art. 1 dello Statuto). La Santa sede riconosceva il Regno d'Italia con la capitale a Roma.

¹²⁴ Il Concordato, interamente rivisto con gli Accordi di Villa Madama nel 1984, riconosceva ampia libertà alla Chiesa, aboliva il *placet* e l'*exequatur*, tipici strumenti giurisdizionalisti, anche se ne manteneva in vigore altri, come per es. la necessità dell'assenso governativo per le nomine vescovili e l'obbligo per essi di giurare fedeltà allo stato italiano. Al matrimonio religioso venivano riconosciuti effetti civili e le cause di nullità ricadevano sotto i tribunali ecclesiastici; l'insegnamento della dottrina cattolica (fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica) diveniva obbligatorio nelle scuole elementari e medie.

¹²⁵ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., pp. 66-67.

¹²⁶ VARNIER G.B., *I valori religiosi nell'esperienza e nelle trasformazioni dell'identità culturale italiana*, in *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, (a cura di) PICOZZA P-RIVETTI

l'unica fede autentica sarebbe stata da riporre nello Stato, mentre la religione appariva un ottimo collante per tenere unito il popolo e un ottimo strumento per rafforzare l'unità dello Stato fascista¹²⁷.

Per quello che interessa l'oggetto dell'odierno studio, il Concordato si occupa degli edifici di culto in due delle sue disposizioni, l'articolo 9 e l'articolo 10, i quali sancirono l'esenzione, per tali *edifici aperti al culto*¹²⁸, da requisizioni,

G., Giuffrè, Milano, 2007, p. 21. Vedere anche MARGIOTTA BROGLIO F., *Il fascismo e i tentativi di conciliazione*, in *La legislazione ecclesiastica: atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, cit., p. 229 ss.

¹²⁷ Eloquente a tal proposito il discorso di Mussolini alla Camera del 13 giugno 1929: «Chiesa libera e sovrana: Stato libero e sovrano. (...) Questa formula potrebbe far credere che ci sia la coesistenza di due sovranità. Un conto è la Città del Vaticano, un conto è il Regno d'Italia, che è lo Stato italiano. Bisogna persuadersi che tra lo Stato italiano e la Città del Vaticano c'è una distanza che si può valutare a migliaia di chilometri (...) Vi sono quindi due sovranità ben distinte, ben differenziate, perfettamente e reciprocamente riconosciute. Ma, nello Stato, la Chiesa (...) non è sovrana «per la contraddizione che nol consente»: non è nemmeno libera, perché nelle sue istituzioni e nei suoi uomini è sottoposta alle leggi generali dello Stato ed è anche sottoposta alle clausole speciali del Concordato. Ragion per cui la situazione può essere così definita: Stato sovrano nel Regno d'Italia, Chiesa Cattolica con certe preminenze lealmente e volontariamente riconosciute; libera ammissione degli altri culti. (...)

Io credo che lo stesso Cavour non si rendesse conto che cosa, in realtà, questa formula potesse significare. Libera Chiesa in libero Stato! Ma è possibile? Nelle nazioni cattoliche, no. Le nazioni protestanti hanno risolto il problema, facendo in modo che il Capo dello Stato sia anche il Capo della loro religione, e hanno costituito la Chiesa nazionale. (...) Io credo, invece, che Cavour volesse intendere che lo Stato dovesse essere libero completamente e sovrano in quelle che sono le proprie attribuzioni, non soltanto però di ordine materiale pratico, come si vorrebbe dare ad intendere e che la Chiesa dovesse essere libera per il suo magistero e per la sua missione pastorale e spirituale.

Non si può pensare una separazione nettissima tra questi due enti, perché il cittadino è cattolico e il cattolico è cittadino. Bisogna dunque determinare i confini tra quelle che sono le materie miste. D'altra parte la lotta tra la Chiesa e lo Stato è millenaria (...). Negli Stati moderni, negli Stati a solida organizzazione costituzionale moderna, dato lo sviluppo dei tempi, si preferisce vivere in regime di Concordato. Io credo che Cavour volesse appunto pensare a una siffatta soluzione del problema dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato. (...)

Il Fascismo fu il primo a proteggere le processioni (...) Si andò anche più in là: si cercò di rivedere tutta la materia della legislazione ecclesiastica. (...)

Né si pensi di negare il carattere morale dello Stato Fascista, perché io mi vergognerei di parlare da questa tribuna se non sentissi di rappresentare la forza morale e spirituale dello Stato. Che cosa sarebbe lo Stato se non avesse un suo spirito, una sua morale, che è quella che dà la forza alle sue leggi, e per la quale esso riesce a farsi ubbidire dai cittadini? (...) Lo Stato Fascista rivendica in pieno il suo carattere di eticità: è Cattolico, ma è Fascista, anzi soprattutto, esclusivamente, essenzialmente Fascista. Il Cattolicesimo lo integra, e noi lo dichiariamo apertamente, ma nessuno pensi, sotto la specie filosofica o metafisica, di cambiarci le carte in tavola.

Ognuno pensi che non ha di fronte a sé lo Stato agnostico demoliberale (...) ma ha dinanzi a sé uno Stato che è conscio della sua missione e che rappresenta un popolo che cammina, uno Stato che trasforma questo popolo continuamente, anche nel suo aspetto fisico. A questo popolo lo Stato deve dire delle grandi parole, agitare delle grandi idee e dei grandi problemi, non fare soltanto dell'ordinaria amministrazione».

¹²⁸ Fa notare FINOCCHIARO M., *I beni d'interesse religioso nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1969, p. 47, che le Alte parti non hanno fatto ricorso alla definizione di «chiesa», né a

occupazioni e da demolizioni, senza previo accordo con la autorità ecclesiastica¹²⁹. La forza pubblica non avrebbe potuto entrare negli edifici aperti al culto senza averne dato previo avviso alla autorità ecclesiastica e non sarebbe stato concesso per qualsiasi causa procedere alla demolizione di edifici aperti al culto se non previo accordo con la stessa. Tali precetti si esauriscono, a ben vedere, in una serie di divieti, senza che si definisca alcunché o si disciplinino altre vicende degli stessi edifici, ponendo al centro il principio secondo il quale sarebbe l'autorità ecclesiastica in quanto tale -a prescindere dalla titolarità del diritto di proprietà dell'edificio- a dovere intervenire per ciò che concerne la disposizione di detti luoghi, consentendo o vietando allo Stato una serie di attività¹³⁰.

Il principio che informa le succitate disposizioni concordatarie è senza dubbio ispirato ad una collaborazione tra Stato e Chiesa, laddove si insiste che (...) *occorrendo per gravi necessità pubbliche occupare un edificio aperto al culto, l'autorità che procede all'occupazione deve prendere previamente accordi con l'ordinario (...) e che in tale ipotesi l'autorità procedente deve informare immediatamente il medesimo*. Ancora, (...) *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), *e non si potrà per qualsiasi causa procedere alla demolizione di edifici aperti al culto, se non previo accordo colla componente autorità ecclesiastica* (art. 10). Un quadro assai diverso da quello visto poc'anzi disegnato dalle Leggi Siccardi, dalle quali traspariva una generale indifferenza nei confronti della sacralità di un luogo di culto, la quale anzi avrebbe dovuto di regola soccombere di fronte alla Ragion di Stato; ora invece, le ragioni dell'autorità ecclesiastica sarebbero dovute prevalere, salvo casi eccezionali di

quella contenuta nel can. 1161, ma all'espressione «edificio aperto al culto», che parrebbe non richiamare immediatamente e necessariamente concetti canonici.

¹²⁹ Rimandando ad altra sede per la disciplina specifica di tali provvedimenti, ad es. a CARUGNO P., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 70-75 e LANDI G., *La requisizione civile*, Giuffrè, Milano, 1935, basti qui osservare che la requisizione ex art. 835 c.c. è la sottrazione del bene al privato da parte della Pubblica Amministrazione in caso di grave e urgente necessità pubblica, mentre l'occupazione è consentita agli imprenditori o esecutori di opere di pubblico interesse per la costruzione di opere pubbliche ovvero in caso di urgenza. Vedere anche BETTETINI A., *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, cit., pp. 8-9; BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici: art. 831*, cit., p. 165 ss.; CIVARDI U., *Manuale di amministrazione ecclesiastica*, Marietti, Torino, 1962, p. 26.

¹³⁰ LEZIROLI G., *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, cit., pp. 73-74. PETRONCELLI M., *Edifici di culto cattolico*, Enciclopedia del diritto, cit., p. 301 ss.

urgente necessità a causa dei quali le ragioni di tutela dell'ordine pubblico debbono imporsi¹³¹.

Il Regno riconsegnava alla Chiesa importanti basiliche e santuari¹³² nonché le chiese pubbliche aperte al culto¹³³, prima di proprietà degli enti ecclesiastici soppressi; confermava la personalità giuridica degli enti ecclesiastici riconosciuti dalle leggi italiane, come la Santa Sede, le diocesi, i seminari, ecc..ed inoltre la attribuiva alle chiese pubbliche aperte al culto che ne erano sprovviste, *comprese quelle già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi, con assegnazione, nei riguardi di queste ultime, della rendita che attualmente il Fondo per il culto destina a ciascuna di esse*¹³⁴. La novità risiedeva nella considerazione che le chiese da questo momento non erano più meri *oggetti*, ma *soggetti di diritti*¹³⁵. Prerequisito richiesto per la riconoscibilità era il rapporto organico con la Chiesa, cioè che esso fosse stato eretto o riconosciuto dall'Autorità ecclesiastica.

La Legge 27 maggio 1929, n. 848, attuativa delle disposizioni concordatarie relative agli enti ecclesiastici, prevedeva che ai fini del riconoscimento della personalità giuridica di una chiesa appartenente ad un ente ecclesiastico soppresso, essa dovesse essere consegnata all'autorità ecclesiastica¹³⁶. Inoltre,

¹³¹ LEZIROLI G., *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, cit., pp. 73-74.

¹³² Concordato, Art. 27 «Le basiliche della Santa Casa di Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova con gli edifici ed opere annesse, eccettuate quelle di carattere meramente laico, saranno cedute alla Santa Sede e la loro amministrazione spetterà liberamente alla medesima. Saranno parimenti liberi da ogni ingerenza dello Stato e da conversione di altri enti di qualsiasi natura gestiti dalla Santa Sede in Italia nonché i Collegi di missioni. Restano, tuttavia, in ogni caso applicabili le leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali. Relativamente ai beni ora appartenenti ai detti Santuari, si procederà alla ripartizione a mezzo di commissione mista, avendo riguardo ai diritti dei terzi ed alle dotazioni necessarie alle dette opere meramente laiche. Per gli altri Santuari, nei quali esistano amministrazioni civili, subentrerà la libera gestione dell'autorità ecclesiastica, salva, ove del caso, la ripartizione dei beni a norma del precedente capoverso.»

¹³³ Concordato, Art. 29 lett. a

¹³⁴ Art. 29 lett. a. Il Concordato rende obbligatorio il contributo che già lo Stato erogava ad integrazione del Fondo, in massima parte utilizzato alla corresponsione delle Congruè.

Inoltre, al susseguente art. 30 prescriveva: «Lo Stato italiano, finché con nuovi accordi non sarà stabilito diversamente, continuerà a supplire alle deficienze dei redditi dei benefici ecclesiastici con assegni da corrispondere in misura non inferiore al valore reale di quella stabilita dalle leggi attualmente in vigore: in considerazione di ciò, la gestione patrimoniale di detti benefici, per quanto concerne gli atti e contratti eccedenti la semplice amministrazione, avrà luogo con intervento da parte dello Stato italiano, ed in caso di vacanza la consegna dei beni sarà fatta colla presenza di un rappresentante del Governo, redigendosi analogo verbale. »

¹³⁵ MAURO T., *L'evoluzione normativa sull'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 21.

¹³⁶ *Ibidem*, l'A. ricorda che tale disposizione è restata immutata anche dopo la revisione di Villa Madama, con non poche difficoltà interpretative.

l'amministrazione del Fondo per il Culto, competente anche sull'amministrazione del Fondo Beneficenza e Religione Città di Roma e dei Patrimoni Riuniti ex Economali, costituiva un ufficio interno presso il Ministero della Giustizia e dei Culti¹³⁷.

L'ente doveva poi possedere una evidente utilità e necessità da provarsi e valutarci secondo i criteri dell'ordinamento della Chiesa, senza che ciò comportasse un onere eccessivo per lo Stato¹³⁸. A tal proposito era richiesto, come terzo requisito, che l'ente disponesse dei mezzi sufficienti per perseguire il suo fine specifico, valutazione compiuta esclusivamente dall'autorità amministrativa¹³⁹.

A questo punto della trattazione risulta doverosa una pausa e un passo indietro per volgere lo sguardo ai culti acattolici¹⁴⁰ che, seppur non iscritti in alcun ordine del giorno di alcuna agenda, esistevano ed aumentavano sul territorio dello Stato; è agevole immaginare che la fede religiosa largamente maggioritaria in Italia impregnasse una innumerevole quantità di aspetti della vita sociale.

La legislazione del periodo nei confronti di culti minoritari non fu certamente favorevole; non lo era stata nemmeno nel 1848 quando, eccettuato il Regno del Lombardo-Veneto che aveva concesso ad ebrei e protestanti un regime relativamente favorevole, solo nello Stato sabauda e in Toscana era riconosciuto che gli altri culti fossero permessi conformemente alle leggi¹⁴¹. In tutto il resto della penisola vigeva una generale intolleranza¹⁴².

Come già accennato, lo Statuto del Regno di Italia prevedeva espressamente al suo primo articolo che i culti diversi dalla religione dello stato fossero tollerati. Ma tale *tolleranza*, si badi, è da intendersi, in questa prima fase, solo con riferimento alle confessioni religiose presenti sul territorio piemontese; nessuna

¹³⁷ SCANDURA M.F., *Il fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p.123.

¹³⁸ Art. 7 Regolamento 2 dicembre 1929.

¹³⁹ BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici: art. 831*, cit., p.32.

¹⁴⁰ Vedere PEYROT G., *Edifici di culto acattolico*, cit., p. 284 ss.; PIACENTINI M., *I culti ammessi nello Stato italiano*, Hoepli, Milano, 1934.

¹⁴¹ Vedasi l'art. 1 dello Statuto fondamentale toscano del 15 febbraio 1848.

¹⁴² Si veda, ad es. l'art. 3 della Costituzione napoletana del 10 febbraio 1848, secondo il quale «L'unica religione dello Stato sarà sempre la cristiana cattolica apostolica romana, senza che possa mai essere permesso l'esercizio di alcun'altra religione».

innovazione andava immaginata nel resto della Penisola¹⁴³. I culti acattolici non erano né ammessi né impediti, erano *tollerati*¹⁴⁴. Come già emerso, per oltre mezzo secolo si era registrata la totale assenza di norme riguardanti le confessioni acattoliche; l'impronta tipicamente liberale del Regno fino alla promulgazione della legge sui culti ammessi si limitava, come visto, alla disciplina e alla tutela dei cittadini e dei loro diritti (anche di religione e di culto), senza interessarsi del fenomeno religioso quale fenomeno di collettività organizzate¹⁴⁵.

Il 24 giugno 1929, parallelamente agli Accordi del Laterano, veniva promulgata la L. n. 1159, cosiddetta Legge sui culti ammessi nello Stato, i quali risultavano ammissibili purché non professassero *principi e non seguissero riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume* (art. 1)¹⁴⁶. Agevole intuire che le fedi diverse dalla cattolica, denominate “culti”, fossero passibili di limitazioni o divieti quanto al loro esercizio sulla base di valutazioni arbitrarie sui contenuti (principi) e sul loro eventuale contrasto con l'ordine pubblico e il buon costume, concetti dalla portata assai vaga e dai confini mutevoli, oltre che del tutto inadeguati in riferimento ad una confessione religiosa¹⁴⁷. Mancava inoltre, anche nella

¹⁴³ PEYROT G., *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, (a cura di) D'AVACK P. A., *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 523.

¹⁴⁴ *Ibidem*

¹⁴⁵ D'AVACK P. A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., p. 437.

¹⁴⁶ «Sono ammessi nel Regno culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico di tali culti è libero.». Rispetto alla dicitura prevista dallo Statuto Albertino, cambia indubbiamente qualcosa di notevole: i culti acattolici non sono più *tollerati* bensì *ammessi*, parola comunque utilizzata in quasi tutte le leggi posteriori allo Statuto, come per esempio il Codice Penale del 1889 e anche il Codice Rocco, per approfondimento vedere PIACENTINI M., *I culti ammessi nello Stato italiano*, cit., p. 32 ss.; PEYROT G., *Provvedimenti sostanziali dell'autorità di polizia e garanzie costituzionali per il libero esercizio dei culti ammessi*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1951, p. 200 ss.; DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 42 ss.

¹⁴⁷ CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea, legislazione italiana*, 3. ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 132.

Interessanti alcuni passaggi della relazione dell'On. Rocco, Guardasigilli all'epoca, del 30 aprile 1929 con la quale presentava alla Camera il disegno di Legge sui Culti ammessi: «Riservata, pertanto, come è giusto, una particolare situazione giuridica alla Religione cattolica, che è la Religione dello Stato, devesi consentire, in omaggio al principio della libertà di coscienza, che nessuno Stato moderno potrebbe ripudiare, il libero esercizio di tutti i culti, le cui dottrine o i riti non siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume. (...) accordato ai seguaci dei culti acattolici, di liberamente dedicarsi alle pratiche religiose, (...) non significa indifferentismo dello Stato in materia religiosa, né (...) adesione alle dottrine di tali culti. Esso è (...) la pura (...) conseguenza del principio generale di diritto pubblico, che ogni attività, la quale non sia in contrasto con le esigenze fondamentali della vita della Società dello Stato, deve essere ritenuta lecita e (...) consentita e tutelata dalla legge.

Dal principio della libertà di coscienza e di culto consegue che qualsiasi disparità di trattamento verso i sudditi (...) a motivo del culto da essi professato, non sarebbe giustificato e

legislazione di attuazione della legge, qualsivoglia norma che disciplinasse le modalità e le procedure da seguire per ammettere o vietare un determinato culto¹⁴⁸; si svilupparono così nella prassi forme di riconoscimento per atti amministrativi, per loro stessa natura, discrezionali.

È opportuno qui rilevare che con tale legislazione si spalancarono in primo luogo le porte al potere arbitrario dei pubblici poteri in materia religiosa; potere che non rimase di certo sulla carta, ma venne esercitato dal governo fascista ad esempio per vietare ogni forma di attività al Culto Pentecostale, in quanto si “*concreta in pratiche religiose contrarie all'ordine sociale e nocive alla integrità fisica e psichica della razza*”. Il culto pentecostale richiamò infatti l'attenzione delle autorità di polizia soprattutto per l'ingente attività di proselitismo da essa svolta, sino a divenire, il 9 aprile 1935, oggetto della Circolare n. 600/158, diramata dal Ministero dell'Interno a tutti i Prefetti¹⁴⁹. Il provvedimento sul culto pentecostale aprì la strada ad una serie di divieti anche nei confronti di altri gruppi religiosi¹⁵⁰.

nuocerebbe a quella unione spirituale della Nazione (...).».

¹⁴⁸ PEYROT G., *Provvedimenti ostativi dell'autorità di polizia e garanzie costituzionali per il libero esercizio dei culti ammessi*, cit., pp. 213-214.

¹⁴⁹ La Circolare, nota come Buffarini-Guidi, così si esprimeva: «(...) Il culto professato dalle anzidette associazioni, non riconosciute a norma dell'art. 2 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, non può ulteriormente essere ammesso nel Regno (...) essendo risultato che essa estrinseca e si concreta in pratiche religiose contrarie all'ordine sociale e nocive all'integrità fisica e psichica della razza. (...) lo scioglimento, dovunque esistano, delle associazioni in parola, e per la chiusura dei relativi oratori e sale di riunione (...). ». Per approfondimenti vedere PEYROT G., *La circolare Buffarini-Guidi ed i Pentecostali*, Associazione italiana per la libertà della cultura, Roma, 1955.

¹⁵⁰ Si riportano alcune circolari dell'epoca, evidenziandone alcuni passaggi salienti, in particolare per evidenziare come lo Stato in questo momento entri nel merito delle dottrine e delle credenze delle confessioni religiose considerate.

Circolare n. 441/027713 del 22 agosto 1939 «Da vari anni si è constatata l'esistenza in Italia di particolari sette religiose evangeliche (...) le cui dottrine sono contrarie ad ogni ordine costituito (...) le stesse teorie vengono presentate come la vera essenza del cristianesimo, con arbitrarie interpretazione della Bibbia (...) particolarmente presi di mira in queste stampe sono i governanti di qualsiasi forma di governo, il capitalismo, il diritto di dichiarare la guerra e il clero (...). Di tali sette si ha una precisa cognizione soltanto di quella Pentecostale(...) (...) i quali gradualmente si suggestionano di ricevere lo Spirito Santo, fino ad arrivare ad una morbosa esaltazione psichica allucinatoria, giudicata esiziale, da competenti autorità sanitarie, ad un sano equilibrio mentale, specialmente per i giovinetti e gli individui nervosi in genere. (...) È da osservarsi che nelle loro riunioni (...) non predicano dottrine contrarie alle leggi (...) ma sta di fatto che essi sono spiritualmente ribelli ad ogni legge ed antifascisti.»

Circolare n. 441/02977 del 13 marzo 1940 *sulla setta religiosa dei Testimoni di Geova e Studenti della Bibbia ed altre sette religiose i cui principi sono contrari alle nostre istituzioni*:«(...) credono che Gesù Cristo tornerà nuovamente sulla terra per ristabilire il suo regno di pace e giustizia (...) ritengono che dal 1914 in poi abbia avuto fine il dominio di Satana(...) insegnano che tutti gli uomini sono fratelli e debbono amarsi (...) di conseguenza stimano illecita qualsiasi guerra e non riconoscono allo stato il diritto di assoggettare i cittadini al servizio militare(...). È legittimo sospettare che lo scopo vero della setta sia essenzialmente

In secondo luogo -e non di minore importanza- è il rilievo che continuava a mancare qualsiasi forma di riconoscimento delle formazioni a carattere religioso inserite in un contesto collettivo; non regnava più l'indifferentismo tipicamente liberale, ma l'interessamento giuridico verso tale fenomeno era chiaramente dettato da un'esigenza squisitamente politica di controllo e ingerenza da parte del potere pubblico, scevra da qualsiasi affermazione di diritti di libertà collettivamente intesi¹⁵¹.

Si veda nel dettaglio: l'ultimo comma dell'art. 1 della Legge 1159/1929 garantirebbe il libero esercizio anche pubblico dei culti, che nella realtà pratica si sarebbe in realtà tradotto nella soggezione a forme più o meno discrezionali di autorizzazioni dell'autorità civile. All'articolo 2 della Legge era riconosciuta la possibilità di erigere in ente morale gli istituti di culti diversi dalla religione cattolica; tuttavia, nel decreto di erezione dell'ente sarebbe stato possibile stabilire norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello Stato¹⁵².

La disparità di trattamento nella disciplina degli edifici di culto cattolico e quelli di confessioni diverse dalla cattolica era dunque immaginabile; ne era prova la fonte normativa regolatrice degli stessi, il R.d. n. 289 del 28 febbraio 1930 contenente le norme per l'attuazione della L. 1159/1929, il quale subordinava non solo l'apertura di un tempio od oratorio ad una richiesta dal ministro del rispettivo culto, la cui nomina fosse stata debitamente approvata dal Ministero dell'Interno¹⁵³, ma anche che tale domanda, diretta al Ministro per la giustizia e gli affari di culto, fosse corredata dei documenti atti a provare che *il tempio od oratorio fosse necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli e fosse fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione*¹⁵⁴. Detto decreto poi, al suo art. 13, prevedeva espressamente che oltre al vincolo anzidetto, tali culti fossero soggetti alla vigilanza ed alla tutela governativa, ivi compresa la facoltà di ordinare visite, ispezioni agli istituti,

politico, tenuto conto specialmente dello spirito antipatriottico ed antimilitarista che le teorie della setta stessa ingenerano negli adepti. (...)»

¹⁵¹ D'AVACK P. A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., pp. 437-438.

¹⁵² Art. 2 L. 1159/1929.

¹⁵³ FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 203; PEYROT G., *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, (a cura di) D'AVACK P. A., *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 534; PEYROT G., *Edifici di culto acattolico*, cit., p. 291.

¹⁵⁴ Art. 1 R.D. n. 289/1930 e art. 3 L. 1159/1929.

financo lo scioglimento coattivo dell'organo di amministrazione degli istituti stessi¹⁵⁵. Anche per le alienazioni patrimoniali era necessaria una autorizzazione ministeriale¹⁵⁶.

Le differenze e le disparità di trattamento rispetto alla religione dello Stato erano evidenti: per i culti diversi da quello cattolico non sussisteva alcun diritto soggettivo all'apertura del luogo di culto, bensì un mero interesse legittimo¹⁵⁷, ma come giustamente ha rilevato la dottrina¹⁵⁸, se nel momento in cui furono partorite erano indubbiamente *volute*, figlie di tempi ancora non maturi e non di certo aperti ad un pluralismo confessionale, non va dimenticato che oggi la legislazione sui culti ammessi è ancora in vigore per quelle confessioni religiose che non abbiano stipulato una intesa con lo Stato: oggi permane dunque una preoccupante fonte di discriminazione ed un importante contrasto con il dettato costituzionale di cui si dirà nel prosieguo, frutto di *caos* normativo che il legislatore non riesce a sottrarre a scelte squisitamente politiche e *mal di pancia* popolari.

Per completezza della trattazione merita un cenno il Testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, integrato dal Regolamento del 6 maggio 1940 n. 635, che stabiliva l'obbligo per chi promuovesse o dirigesse funzioni, cerimonie e pratiche religiose sia in luogo pubblico o aperto al pubblico¹⁵⁹ che fuori dai luoghi destinati al culto di darne

¹⁵⁵ «Art. 13 Oltre alle norme speciali stabilite nel decreto di erezione in ente morale, gli istituti dei culti diversi dalla religione dello Stato sono soggetti alla vigilanza ed alla tutela governativa. Tutte le attribuzioni spettanti allo Stato sugli istituti sopra menzionati sono esercitate dal Ministro dell'Interno e dagli organi dal medesimo dipendenti.»

«Art. 14 La vigilanza governativa di cui all'articolo precedente include la facoltà di ordinare visite ed ispezioni agli istituti indicati nell'articolo stesso. Quando siano accertate, comunque, gravi irregolarità nell'amministrazione di tali istituti ovvero quando l'amministrazione non sia in grado di funzionare, il Ministro dell'Interno può sciogliere l'amministrazione medesima e nominare un commissario governativo per la temporanea gestione.»

¹⁵⁶ Artt. 18 e 19 R.D. 28 febbraio 1930, n. 289.

PIACENTINI M., *I culti ammessi nello Stato italiano*, cit., p. 11, sostiene per esempio che non sarebbe stata ammissibile una esenzione dai tributi previsti per gli atti di trasferimento degli immobili posseduti dagli enti analogamente a quanto previsto per gli enti cattolici ex art. 29 Concordato, in quanto l'esenzione per questi ultimi è giustificata dal mancato riconoscimento che le leggi eversive avevano previsto, le quali non esistevano per gli altri culti.

¹⁵⁷ BETTETINI A., *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, cit., p. 8-9; FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 202.

¹⁵⁸ CARDIA C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., p. 143

¹⁵⁹ Art. 18. «I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore. È considerata pubblica anche una riunione, che,

avviso al Questore almeno tre giorni prima¹⁶⁰. L'ingerenza statale nell'affare religioso si estrinsecava nella facoltà riservata a quest'ultimo di vietare tali funzioni o pratiche religiose per motivi di ordine pubblico o di sanità pubblica o addirittura prescrivere l'osservanza di determinate modalità¹⁶¹.

Occorre inoltre ricordare la promulgazione della L. 1 giugno 1939 n. 1089¹⁶², conosciuta come “Legge Bottai” sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico. Tale intervento legislativo, abrogato solo nel 1999 dal D.lgs. n. 490 “*Testo*

sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata. I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 200.000 a 800.000 (1). Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola. Il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione. I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da lire 400.000 a 800.000 (1). Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola. Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione. Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali (4)».

(1) L'ammenda è stata così elevata dall'art. 113, primo comma, l. 24 novembre 1981, n. 689. La sanzione è esclusa dalla depenalizzazione in base all'art. 32, secondo comma, della citata l. 689/1981.

(2) La Corte costituzionale, con sentenza 10 giugno 1970, n. 90, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso previsto dal primo comma.

(3) La Corte costituzionale, con sentenza 10 maggio 1979, n. 11, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del presente comma, nella parte in cui prevede la incriminazione contravvenzionale di coloro che prendono la parola in riunione in luogo pubblico essendo a conoscenza della omissione di preavviso previsto nel primo comma.

(4) La Corte costituzionale, con sentenza 31 marzo 1958, n. 27, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo, nella parte relativa alle riunioni non tenute in luogo pubblico, in riferimento all'art. 17 della Costituzione.

¹⁶⁰ Art. 25 «Chi promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose fuori dei luoghi destinati al culto, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie, deve darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore. Il contravventore è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a lire 100.000.

L'ammenda è stata così elevata dall'art. 113, primo comma, l. 24 novembre 1981, n. 689. Per effetto dell'art. 26 c.p. la sanzione non può essere inferiore a lire 4.000 ed è esclusa dalla depenalizzazione in base all'art. 32, secondo comma, della citata l. 689/1981».

La Corte costituzionale, con sentenza 8 marzo 1957, n. 45, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo, nella parte che implica l'obbligo del preavviso per le funzioni, cerimonie o pratiche religiose in luoghi aperti al pubblico, in riferimento all'art. 17 della Costituzione.

MAURO T., *L'evoluzione normativa sull'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 22.

¹⁶¹ Art. 20 «Quando, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico, avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti, le riunioni e gli assembramenti possono essere sciolti. »

Art. 21. «È sempre considerata manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o emblemi,

Unico delle disposizioni legislative in materia dei beni culturali”, introduceva due diverse categorie di beni culturali: da un lato i beni culturali che sono tali per sé stessi, ovverosia che presentavano, alternativamente o congiuntamente, *interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, paleontologico, numismatico o che si sostanziano in rare opere o di pregio*. In secondo luogo vi erano i beni riconosciuti di interesse particolarmente importante per il loro riferimento alla storia politica, militare, alla letteratura, all'arte o alla cultura in genere, e fossero stati oggetto di notificazione, cioè che lo Stato fosse in qualche modo intervenuto per suggellare la relazione tra il bene e l'aspetto culturale, e dunque che tale caratteristica fosse stata trascritta nei registri immobiliari¹⁶³.

Il sistema di tutela congegnato dalla legge in questione tendeva a garantire al tempo stesso la loro conservazione ed il loro godimento da parte della collettività, obiettivi correlati tra loro nella misura in cui il secondo necessitava del primo ma anche viceversa¹⁶⁴. Facile dunque immaginare che, anche senza espresso riferimento agli edifici destinati al culto, nei due macro “contenitori” fossero presenti (soprattutto) beni appartenenti ad enti ecclesiastici, quantitativamente cospicui sul territorio italiano per storia e tradizione: a tal fine il legislatore dell'epoca prevede, all'art. 8, che per i beni riguardanti le esigenze di culto il Ministro della Pubblica Istruzione, avrebbe proceduto d'accordo con l'autorità

che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il governo o le autorità. È manifestazione sediziosa anche la esposizione di distintivi di associazioni faziose.
»

Art. 26. «Il Questore può vietare, per ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica, le funzioni, le cerimonie, le pratiche religiose e le processioni indicate nell'articolo precedente, o può prescrivere l'osservanza di determinate modalità, dandone, in ogni caso, avviso ai promotori almeno ventiquattro ore prima. »

¹⁶² Tale Legge modifica parzialmente la precedente emanata il 20 giugno 1909, n. 364, *Disposizioni relative alle antichità e belle arti*, la quale decretava l'inalienabilità di regola per i mobili o immobili che avessero interesse storico, archeologico o artistico, sia che essi appartenessero a Comuni, allo Stato o alle Province o a fabbricerie, confraternite, enti morali ecc..insomma, il vincolo operava sulle persone giuridiche in generale. Il regolamento attuativo per la legge del 1909, (R.d. n. 363 del 30 gennaio 1913) è rimasto in vigore in relazione alla legge del 1939. Per approfondimenti sul tema vedere VOLPE G., *Manuale di diritto dei beni culturali: storia e attualità*, Cedam, Padova, 2007; PALMA G., *Beni di interesse pubblico e regime della proprietà*, Jovene, Napoli, 1971, p. 333 ss; PALMA G.-CLEMENTE DI SAN LUCA G., *L'intervento dello Stato nel settore artistico: analisi della situazione italiana dal 1945 al 1982*, Giappichelli, Torino, 1986.

¹⁶³ Artt. 1 e 2 L. 1089 del 1939

¹⁶⁴ PALMA G.-CLEMENTE DI SAN LUCA G., *L'intervento dello Stato nel settore artistico*, cit., p. 47

ecclesiastica¹⁶⁵. Una accortezza quest'ultima che però suggerisce la *lunga mano* dello Stato entro le cose della Chiesa, seppur al fine della conservazione del patrimonio artistico.

Concludendo, il 18 agosto 1940 venne emanato il R.D. n. 1741 (Norme per la disciplina delle requisizioni), al cui art. 3 si rendevano non requisibili per causa oggettiva, gli edifici aperti al culto, nonché le cose consacrate al culto e comunque destinate all'esercizio di esso; tuttavia, in caso di urgente necessità, le autorità avrebbero potuto assoggettare tali beni a requisizione, previ accordi con l'Ordinario diocesano.

¹⁶⁵ A ragione ricorda MAURO T., *L'evoluzione della normativa sull'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., pp. 23-24, che la norma si riferisce solo agli edifici destinati al culto cattolico.

1.3. La Legge Urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942.

La città moderna, così come oggi la conosciamo, nasce di fatto solo nel primo dopoguerra, quando la rivoluzione dell'automobile richiese un assetto stradale e urbanistico più ampio e di conseguenza l'abbattimento di *strette*, come mura e vie limitate¹⁶⁶. L'intervento in materia urbanistica risultava dunque un punto primario all'ordine del giorno, e il Novecento viene proprio ricordato dagli studiosi della materia come il secolo del Piano Regolatore Generale¹⁶⁷.

Necessario però a questo punto, in accordo con la scelta cronologica adottata fino ad ora, ricordare il primo intervento legislativo che si prefissava di regolamentare, tra gli altri, i problemi relativi alla costruzione *ex novo* degli edifici di culto¹⁶⁸.

La legge n. 1150 del 17 agosto 1942 si proponeva di intervenire sull'assetto edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico del territorio, ampliando il principio della pianificazione territoriale quale onere della Pubblica Amministrazione. Al suo primo articolo è evidente infatti la finalità che essa si prefigge di raggiungere, attribuendo al Ministero dei lavori pubblici il compito di *vigilare sull'attività anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo*.

La legge *de qua* si imponeva di curare l'incremento e l'assetto edilizio dei centri abitati, senza riguardo per ciò che urbano non è, diversamente da quanto accade oggi. Solo gli abitati esistenti e le zone di espansione dei comuni più importanti vengono sottoposti a licenza edilizia e dotati di piano regolatore generale¹⁶⁹.

¹⁶⁶ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 5.

¹⁶⁷ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., pp. 5-6. Nelle grandi città, quali Milano e Roma, fu invece approvato il piano regolatore comunale (R.D.L. n. 8662/1912 e R.D.L. 981/1931 convertito in L. 355/1932). Il piano regolatore romano in particolare presentava una minuta zonizzazione, architettonica e funzionale, ancor oggi presente nei piani regolatori degli Stati Uniti. Tra le zone previste si possono ricordare: le zone a palazzine, zone a villini, zone a villini signorili, zone a ville signorili, zone a parco privato, zone a orti-giardino, zone industriali.

¹⁶⁸ MAURO T., *L'evoluzione della normativa sull'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 25

¹⁶⁹ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., pp.8-9. Per i Comuni minori era previsto, all'art. 34 della stessa legge, un semplice "programma di fabbricazione" annesso al regolamento edilizio

La pianificazione urbanistica comunale è governata dal Piano Regolatore Generale (PRG), il quale essenzialmente è composto da alcuni documenti fondamentali¹⁷⁰: la planimetria con le varie parti del territorio comunale e la loro destinazione, le norme tecniche di attuazione del piano con la destinazione d'uso e i vari parametri edificatori quali ad esempio la densità le distanze, e infine la relazione, cioè la motivazione dello strumento urbanistico, in particolare ove siano previste prescrizioni pregiudizievoli nei confronti dei privati, come ad esempio i vincoli espropriativi.

Il piano regolatore avrebbe dovuto disciplinare tutte le zone dell'abitato con i suoi principali impianti: l'elemento caratterizzante di tale legge è stato rinvenuto nella previsione di *opere di urbanizzazione*, ovvero spazi e impianti pubblici necessari per consentire l'insediamento umano su un dato territorio, la cui assenza avrebbe dovuto impedire ogni attività edificatrice¹⁷¹. Tale era il nobile intento del legislatore, ma nella pratica numerosi furono gli esempi di rilascio di licenze edilizie anche in assenza di strumenti di pianificazione urbanistica¹⁷².

La legge stabiliva, all'art. 7, i contenuti del piano regolatore generale, -mentre rimetteva ai singoli piani la determinazione discrezionale degli aspetti caratterizzanti- nel quale andava ricompreso: la rete delle principali vie di comunicazione, la divisione in zone del territorio, le aree destinate alla formazione di spazi di uso pubblico e sottoposte a speciali servitù, e *le aree da riservare a sede della casa comunale, della casa del fascio, alla costruzione di scuole e di chiese e ad opere ed impianti di interesse pubblico in generale*, i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico, e infine le norme per l'attuazione del PRG.

L'abitato veniva così suddiviso in zone, con l'indicazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano e di quelle sottoposte a vincoli. Tale obbligo di *zonizzazione* sarà mantenuta anche nelle future leggi regionali.

¹⁷⁰ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., pp. 94-95.

¹⁷¹ ACQUARONE L., *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 52.

¹⁷² ACQUARONE L., *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 53.

La concessione della licenza edilizia risultava subordinata a opere di urbanizzazione primaria e alla previsione di realizzazione delle stesse (art. 31).

Attraverso la localizzazione di future opere pubbliche poi si sottraeva l'area all'edificazione in vista del futuro esproprio pubblico e prendevano così forma i “vincoli urbanistici”, che incidevano in modo assai gravoso sulla proprietà¹⁷³.

In sede di formazione del P.R.G. sarebbero dovuti comparire anche i vincoli di zona, in origine a tempo indeterminato, per i quali, all'art. 40, veniva sancito che *nessun indennizzo è dovuto per le limitazioni ed i vincoli previsti dal piano regolatore generale nonché per le limitazioni e per gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni*¹⁷⁴.

Era dunque alquanto evidente che trattavasi di una espropriazione di immobili senza che al privato fosse riconosciuto un ristoro per il sacrificio patito. Tecnicamente, l'imposizione del vincolo su un'area, non determinava anche il trasferimento della proprietà dal privato alla pubblica amministrazione, tanto che tale modalità di esproprio è stata ribattezzata *espropriazione anomala*.

Orbene, come già accennato, il piano regolatore generale comunale avrebbe dovuto prevedere anche le aree da riservare alla costruzione di chiese: ovviamente avrebbero avuto un pubblico interesse solamente gli edifici destinati al culto cattolico, in accordo con il principio della religione cattolica quale religione di Stato (art. 1 del Trattato del Laterano e art. 1 Statuto Albertino).

La Legge Urbanistica si componeva in definitiva di una *cascata* di piani gerarchicamente ordinati con il loro procedimento di formazione, approvazione, ecc.: piani territoriali di coordinamento, dai piani regolatori generali e dai piani particolareggiati¹⁷⁵.

¹⁷³ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., p. 10.

¹⁷⁴ Il comma secondo statuiva che *non è dovuta indennità neppure per le servitù di pubblico passaggio che il Comune creda di imporre sulle aree dei portici delle nuove costruzioni e di quelle esistenti. Rimangono a carico del Comune la costruzione e manutenzione del pavimento e la illuminazione dei portici soggetti alla predetta servitù*.

¹⁷⁵ ROCCELLA A., *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 47; ACQUARONE L., *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 51.

1.4. L'entrata in vigore del nuovo codice civile: l'art. 831.

Il 1942 è anche l'anno di entrata in vigore del nuovo codice civile. Per quanto qui rileva, la differenza già presente nel codice civile previgente tra edifici di culto cattolico e non cattolico permane saldamente. I beni degli istituti ecclesiastici erano da considerarsi soggetti alle leggi civili (art. 434), mentre per gli edifici destinati al culto cattolico la previsione era specifica e contenuta nell'art. 831.

Con l'introduzione di questa disposizione, rubricata “Beni degli enti ecclesiastici ed edifici di culto”, si è inteso tutelare espressamente solo la destinazione degli edifici al culto cattolico, mantenendo per tutti gli altri aspetti la legislazione già esistente¹⁷⁶.

Rispetto alla legge urbanistica dello stesso anno, la norma che ci si appresta ad enunciare nel dettaglio focalizza il vincolo di destinazione della cosa quale limite all'esercizio del diritto di proprietà, mentre la fonte urbanistica evidenziava il pubblico interesse sull'edificio destinato al culto cattolico quale opera necessaria della pianificazione urbanistica¹⁷⁷.

Il primo comma dell'art. 831 stabilisce il principio secondo cui i beni degli enti ecclesiastici sono soggetti al diritto comune *in quanto non diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano*. Tale è la regola generale, a nulla rilevando la titolarità di diritti reali su tali immobili. Il diritto civile regolerebbe anche rapporti tra gli edifici di culto e le loro pertinenze, quali per esempio i sagrati¹⁷⁸.

Il secondo comma dell'articolo 831 lascia intendere che la proprietà di un edificio di culto può essere di un ente ecclesiastico, di un privato, di un ente pubblico o del demanio: *gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione*

¹⁷⁶ RESTA R., *Art. 831 c.c.*, in *Della Proprietà*, (a cura di) SCIALOJA A.- BRANCA G., *Commentario del Codice Civile*, Zanichelli, Bologna, 1976, pp. 142-143; OLIVIERO G., *Note sul regime civile degli edifici di culto ed in particolare sull'acquisto di essi per usucapione*, *Arch. Dir. eccl.*, 1943, p. 247, l'A. in particolare ripercorre il regime legislativo degli edifici di culto e le posizioni della dottrina riguardo ad esso.

¹⁷⁷ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 116.

¹⁷⁸ FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., pp. 354-355. Si vedano inoltre GISMONDI P., *Le limitazioni alle facoltà di godimento del privato proprietario degli edifici destinati al culto cattolico*, in *Foro it.*, 1952, I, p. 605 ss.; GIUFFRÈ A., *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., p. 30 ss.

neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano.

Posto che ove l'edificio sia di proprietà di un ente ecclesiastico è assai remoto che possano sorgere dispute con riguardo alla destinazione al culto, sembra che l'articolo in questione sia stato concepito quale monito per quelle situazioni nelle quali il proprietario dell'edificio non fosse un ente ecclesiastico¹⁷⁹; il legislatore codiciale ha tenuto a ribadire che l'edificio potrà essere acquistato, alienato o sequestrato senza che questo incida sulla persistenza del vincolo di destinazione all'esercizio pubblico del culto. La destinazione al culto appare anzi del tutto immune da un'eventuale contestazione da parte del proprietario; ove infatti essa sia stata stabilita senza preventivo accertamento del titolare del diritto di proprietà sull'edificio, dispiegherà comunque i propri effetti anche nell'ordinamento statale¹⁸⁰.

Ma le applicazioni concrete, come spesso accade, sono ben diverse dalle enunciazioni di principio: da decenni gli edifici di culto cattolico di proprietà demaniale o comunale erano terreno di scontro con l'autorità ecclesiastica la quale avrebbe voluto mantenere la destinazione d'uso diversamente dagli enti proprietari. I privati proprietari lamentavano un'eccessiva compressione del diritto reale, ma questo sarebbe da giustificarsi con riguardo alla funzione sociale che un edificio di culto porta necessariamente con sé¹⁸¹.

¹⁷⁹ CARDIA C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., pp. 143-144.

Per BIANCA M., la condizione giuridica degli edifici di culto è equiparata a quella del patrimonio indisponibile degli enti pubblici, non essendo ammesso alcun atto di disposizione se contrario alla finalità di culto, vedere BIANCA M., *Diritto civile*, vol. 6, Giuffrè, Milano, p. 114; BONANNI D'OCRE F., in *Le chiese degli enti soppressi*, cit., p.72 ss.; SCHIANO G., *La condizione giuridica degli edifici di proprietà privata destinati al culto pubblico: la portata dell'art. 831, comma 2, c.c.*, *Diritto e Religioni*, 2008, p. 409 ss.

¹⁸⁰ MARANO V., *Regime proprietario e limiti di utilizzazione degli edifici di culto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2010, p. 96; SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1950, I, pp. 301-302. PETRONCELLI M., voce "Edifici di culto cattolico" cit., p. 301, dello stesso A. numerosi altri lavori sullo stesso tema: *Il patrimonio ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 79 ss, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1946, p. 195 ss.; VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 349-350.

¹⁸¹ ALBISETTI A., *Brevi note in tema di «deputatio ad cultum publicum» e art. 42 della Costituzione*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1-2, 1976, p. 143 ss., richiamato anche da FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 352. La limitazione del diritto di proprietà a favore della destinazione dell'edificio al culto pubblico cattolico è evidenziata anche da PETRONCELLI M., *Diritto Ecclesiastico*, Società editrice napoletana, Napoli, 1977, p. 166 ss.

La destinazione può cessare *in conformità delle leggi che riguardano* gli edifici, espressione che ha creato non pochi problemi interpretativi: un parte della dottrina vi leggerebbe, considerata la lacuna normativa sulla questione¹⁸², un rinvio alla *deputatio ad cultum* del diritto canonico¹⁸³, altra parte invece tenderebbe ad interpretare la succitata disposizione alla luce della destinazione all'esercizio pubblico del culto da parte dello Stato, a nulla rilevando la consacrazione

¹⁸² Come correttamente ricordato da ZANNOTTI L., in *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso.*, cit., p. 18, nessuna legge sugli edifici di culto cattolico si è mai occupata dell'aspetto della destinazione.

¹⁸³ Si veda: PETRONCELLI M., voce "Edifici di culto cattolico", cit., p. 297, ss.; BARILLARO D., *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 91, per il quale il legislatore italiano esclude la materia dall'alveo della sua competenza in favore di quella ecclesiastica, riconducendo il fenomeno ad un rinvio formale al diritto canonico; VEGAS G., *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 4, 1985, p. 571 ss, nota a Cass. 21 dicembre 1984, n. 6652; GISMONDI P., *Le limitazioni alle facoltà di godimento del privato proprietario degli edifici destinati al culto cattolico*, cit., p. 605 ss.; VARNIER G. B., *Osservazioni in tema di alienazione di edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, con speciale riferimento alla successione «mortis causa» nella proprietà della Basilica S. M. Assunta di Carignano in Genova*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1975, p. 241, il quale non sostiene la sottrazione dei beni immobili ecclesiastici alle norme civili, ma vi legge un necessario rinvio alla disciplina canonistica scaturente dal combinato disposto degli artt. 9 e 10 del Concordato e art. 831 secondo comma c.c.; DE BERNARDIS L.M., *Destinazione al culto di edifici sacri e trasferimento degli oneri di culto*, in AA.VV. *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963 vol. I, t. I, p. 317 ss; BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici: art. 831*, cit., p. 174-175 ritiene, per quanto concerne la cessazione della destinazione al culto, che non si possa fare altro se non fare riferimento al diritto canonico, in quanto non esiste legge statale che preveda modalità di cessazione di essa; GHERRO S.-MIELE M., *Lezioni di diritto ecclesiastico: Il parti speciali*, Cedam, Padova, 2009, p. 230 ss.

Anche la Giurisprudenza si è orientata in tal senso: si veda a tal proposito, Cass. Civ. Sez. III, 16 giugno 1951, n. 1572 in *Foro.it*, 1952, I, p. 605 ss, con la quale è stata riconosciuta rilevanza giuridica al concetto canonico di "chiesa" nel diritto italiano, per cui gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico non possono essere sottratti alla loro destinazione fino a quando abbiano carattere sacramentale; Cass. Civ. 29 febbraio 1952, n. 576, in *Giur. it.*, 1952, I, p. 711; Cass. Civ. Sez. I 20 ottobre 1953, n. 3460, in *Giust. Civ.*, 1953, 3294; Cass. Civ. 7 ottobre 1955, n. 2888, in *Giur. it. Mass.*, 1955, 699; Cass. Civ. 12 novembre 1957, n. 4362 in *Foro it.*, vol. 81, parte I, 1958, p. 1839 ss.; Cass. Civ., sez. I, 16 marzo 1981, n. 1474, in *Giur. it.*, 1982, I, p. 74 ss sulla «*deputatio ad cultum publicum*» grazie alla quale l'edificio destinato ad uso pubblico di culto acquista carattere sacramentale, con il conseguente assoggettamento al regime inerente a tali categorie di beni, e richiede, in base alle norme di diritto canonico, un atto della autorità ecclesiastica di consacrazione o benedizione, si veda anche la nota di COLELLA, *Sulla «deputatio ad cultum publicum» e sulla «dicitio ad patriam» di un polittico attribuito a Cecco di Pietro*; Cass. Civ., sez. I, 8 febbraio 1983, n. 1034, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1983, II, p. 95 ss, sulla configurazione del secondo comma dell'art. 831 come norma regolatrice e consolidatrice degli effetti della destinazione degli edifici di culto, non precisando alcunché circa le modalità di destinazione stessa e della sua cessazione; Cass. Civ., sez. I, 21 dicembre 1984, n. 6652, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1985, II, p. 140; Cass. Civ., sez. I, 1 ottobre 1997, n. 9585, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1998, II, p. 279 ss., nella quale si evidenzia come l'art. 831 escluda la riserva in proprietà agli enti ecclesiastici degli edifici di culto, prevedendo espressamente per contro che essi possano essere di proprietà di chiunque, tuttavia con il vincolo di non potere essere sottratti alla loro destinazione fino alla

ecclesiale dello stesso¹⁸⁴. C'è stato chi¹⁸⁵, a tal proposito, ha invitato ad adoperare cautela nel classificare certe disposizioni quali norme di rinvio ad altri ordinamenti: esse infatti dovrebbero essere tassative e rappresentare un meccanismo straordinario ed eccezionale, pena la debolezza dell'ordinamento "madre".

Orbene, ammettere un rinvio *automatico* a norme appartenenti ad un ordinamento confessionale significherebbe oggi, con riguardo all'odierno assetto costituzionale, contraddire quel fondamentale principio di cui al primo comma dell'art. 7 Cost.¹⁸⁶; in ragione del fatto che lo Stato concepisce il proprio ordinamento come *autonomo ed esclusivo*, non potrebbe, in via di principio, ammettersi una limitazione delle competenze statali in favore dell'ordinamento canonico, il quale risulterebbe in una posizione sovraordinata.

Escludere un rinvio automatico non significa tuttavia non ammettere ipotesi di mero collegamento con l'ordinamento canonico¹⁸⁷; la determinazione della condizione giuridica degli edifici di culto andrebbe determinata con riferimento

cessazione di questa in conformità alle leggi che li riguardano. Contra, PETRONCELLI M., *La "deputatio ad cultum publicum": contributo alla dottrina canonica degli edifici pubblici di culto*, Pellerano-Del Gaudio, Napoli, 1959, p. 18, evidenzia la differenza tra il concetto di cosa sacra e quello di cosa destinata al culto, quest'ultima molto più ampia della prima tanto da contenerla.

¹⁸⁴ Si veda, fra tutti, JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 376 ss., il quale evidenzia come sia insita ontologicamente nell'art. 831 c.c. l'esclusione di ogni rilevanza della *deputatio* canonica, ma quello che rileva sarebbe unicamente la destinazione effettiva a pratiche di culto.

FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., pp. 355-357, in particolare nota come il presupposto di fatto della destinazione al culto necessariamente si concretizzi sul rilievo che l'edificio in questione sia attualmente aperto al culto pubblico; ove tale presupposto venga meno, per esempio perché l'edificio venga distrutto, il vincolo della destinazione cessa con esso, a nulla rilevando dunque le norme canoniche in proposito.

BERLINGÒ S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992, p.191 ss., il quale riconosce sì che l'art. 831 fu concepito in un momento in cui vigea in Italia la religione di stato, tuttavia non si può non riconoscere che cominciava già a manifestarsi una sensibilità particolare alla funzione sociale della proprietà, e dunque anche la destinazione al culto andrebbe letta nel senso di una sempre più marcata depurazione da influenze confessioniste a favore di uno strumento al servizio della collettività.

¹⁸⁵ FERRABOSCHI M., *Gli enti ecclesiastici*, Cedam, Padova, 1956, p. 98 ss.

¹⁸⁶ ALBISETTI A., *Brevi note in tema di «deputatio ad cultum publicum» e art. 42 della Costituzione*, cit., p. 138 ss.

¹⁸⁷ Per un approfondimento su rinvio formale, rinvio ricettizio e presupposto, vedere DE LUCA L., *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano*, Cedam, Padova, 1943, p. 55 ss.; GISMONDI P., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 9 ss.; Anche D'AVACK P. A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., p. 159 ss. dedica ampio spazio al valore del diritto canonico negli ordinamenti statali; SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, cit., pp. 253-254; TOZZI V., *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, 1990, p. 388 ss;

alla legislazione del codice civile italiano, salvo quanto diversamente disposto dalle leggi speciali le quali sono sempre, in ossequio ai generali principi dell'ermeneutica giuridica, derogatrici rispetto a quelle generali¹⁸⁸: le norme canoniche verrebbero allora in considerazione quale *presupposto necessario*¹⁸⁹.

Ciò comporta inequivocabilmente un riconoscimento, seppur indiretto, del diritto della chiesa da parte del diritto positivo italiano: la questione sarebbe allora da inquadrare in termini di *formale cautela*: il rinvio o il presupposto non debbono apparire meccanici e governati da una obbligatoria forza di inerzia, quanto piuttosto dovrebbero essere sostenuti dalla consapevolezza della base *secolare* da cui provengono¹⁹⁰.

Rinviando ad altra sede la disputa dottrinale a tal proposito¹⁹¹, occorre tuttavia qui rilevare come il secondo comma dell'art. 831 c.c. intenda tutelare una particolare funzione del bene in questione: e ciò per il suo carattere intrinseco, ontologico, giustificabile alla luce di riflessioni storiche o logiche, la cui importanza, letta sotto questa luce, *supera la sfera individuale*¹⁹². Nel caso dell'edificio di culto, come correttamente osservato¹⁹³, la destinazione di tali edifici è volta al

¹⁸⁸ SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, cit., p. 253.

¹⁸⁹ Della *figura della presunzione* tratta GIACOMAZZO G. R., *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, in *Il Diritto ecclesiastico*, II, 1957, p. 225 ss., il quale esclude che, a proposito dell'art. 831 c.c., possa parlarsi di un rinvio materiale o formale alle norme canoniche, bensì il legislatore intende riferirsi ad una valutazione già compiuta all'interno dell'ordinamento canonico: lo Stato cioè si comporterebbe come di fronte ad un ministro di culto o ad un Vescovo, ove non indaga la fondatezza delle nomine ma si limita a prendere atto che esse esistono. Anche DELL'AGNESE C., *Edifici di culto e vincolo di destinazione*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1990, p. 196, esclude il meccanismo di rinvio per scongiurare soluzioni "civili" contrastanti con soluzioni "ecclesiastiche", ma, data la sacralità della *res*, è evidente che l'art. 831 cc. faccia riferimento all'ordinamento canonico quale presupposto per quanto riguarda la costituzione e l'estinzione della *deputatio*, mentre per la regolamentazione dell'istituto vi provvederebbe l'autorità civile. Contra, FERRABOSCHI M., *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. 98 ss. ritiene inutile "rifugiarsi" nel concetto di presupposto per escludere un rinvio al diritto canonico, in quanto esso rappresenterebbe comunque un fatto esterno e come tale fonte di diritto; il termine stesso "presupposto", a detta dell'A., sposta l'attenzione sull'ordinamento esterno, attribuendo ad esso una certa imperatività.

¹⁹⁰ L'invito alla cautela in questo senso è formulata, tra gli altri, da SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, cit., pp. 253-254.

¹⁹¹ Ricostruisce le posizioni della dottrina sul punto BUCCI A., *Brevi note sul vincolo della destinazione all'uso degli edifici di culto in Italia*, *Caietele Institutului Catolic VIII*, 2, 2009, p. 111 ss.

¹⁹² SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, cit., p. 261.

¹⁹³ ALBISETTI A., *Brevi note in tema di «deputatio ad cultum publicum» e art. 42 della Costituzione*, cit., p. 141, il quale a sua volta riprende SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, cit., p. 260 ss.

soddisfacimento di una esigenza anche sociale, senza che ciò discenda necessariamente da una benedizione canonica¹⁹⁴, ma in funzione di un interesse collettivo, e pertanto risulta giustificata la sottrazione al titolare del diritto di proprietà di alcune facoltà e poteri, talvolta anche solo temporaneamente.

Parrebbe dunque solamente necessario verificare che la destinazione al culto sia poi effettivamente realizzata; tuttavia, uno degli annosi problemi della materia *de qua* è la mancanza di una definizione compiuta circa la natura giuridica proprio della destinazione al culto. La prevalente dottrina alle volte lo considera un diritto reale, altre volte un diritto di uso pubblico, oppure, come ampiamente detto, un limite legale alla proprietà¹⁹⁵.

Ciò che differenzia la destinazione al culto dal resto dei diritti reali è che essa non può essere opposta *erga omnes*, ma solo nei confronti del proprietario o del

¹⁹⁴ SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, cit., p. 267, evidenzia chiaramente come non sia il carattere sacro di cui l'edificio è provvisto a produrre direttamente la compressione del diritto di proprietà, ma è la funzione specifica pro-collettività che l'esercizio pubblico del culto (cattolico) assume quale interesse tutelato dall'ordinamento giuridico. Lo stesso A., p. 262, parla di un vero e proprio *interessamento statale al normale funzionamento della Chiesa cattolica in Italia*. BARILLARO D., *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p. 51 ss.

LEZIROLI G., *In tema di edifici di culto. Osservazioni preliminari*, cit., p. 313, si spinge oltre, parlando di «immagine laica» del problema circa la condizione giuridica degli edifici di culto, depurata da rinvii al diritto canonico che appaiono non necessari. La stessa ricerca di una matrice civilistica del problema la fa BARILLARO D., *Edifici di culto ed art. 700 cod.proc.civ.*, cit., p. 181 ss, il quale sottolinea la non coincidenza tra il concetto di edificio di culto come previsto dall'ordinamento italiano all'art. 831 c.c. ed il concetto di *ecclesia* di cui al can. 1161 del codice previgente per la maggiore ampiezza del primo, in quanto parrebbe ricomprendere anche per esempio gli oratori pubblici. Lo stesso A. in *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, cit., p.8 ss., ricorda che il termine viene impiegato in varie norme con differenti attributi: chiese aperte al culto (art. 29, lett. a), Conc.), chiese ed altri luoghi sacri e chiese povere (artt. 20 e 285 Reg. per esecuzione del t.u. Delle leggi di pubblica sicurezza), chiese parrocchiali (art. 1 L. n. 2522/1952), etc.

¹⁹⁵ VEGAS G., *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali*, cit., p. 571 ss, nota a Cass. 21 dicembre 1984, n. 6652.

SCAVO-LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della «deputatio ad cultum publicum»*, cit., p. 283, analizza l'ipotesi del diritto reale di godimento come natura giuridica riferibile al vincolo.

Interessante approfondimento sull'idea di limite imposto al diritto di proprietà è fornito da PUGLIATTI S., *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 114 ss. il quale sottolinea come il concetto di limite nasca non solo con il diritto di proprietà stesso ma con il diritto soggettivo in genere, poiché un diritto assoluto illimitato non potrebbe concepirsi per evidenti esigenze di pubblico interesse, in particolare quella della funzione equilibratrice dell'ordinamento giuridico; Anche per BONANNI D'OCRE F., in *Le chiese degli enti soppressi*, cit., p. 76 la destinazione al culto sarebbe inquadrabile unicamente nelle limitazioni legali al proprietario.

titolare di diritti reali sull'immobile; come correttamente rilevato¹⁹⁶, se così non fosse si ammetterebbe legittimazione attiva anche ai fedeli, cioè ai titolari del diritto di uso, mentre è noto che solo la chiesa sia deputata a decidere l'apertura o la chiusura al culto di un edificio¹⁹⁷.

La dottrina e la giurisprudenza più risalenti tendevano a riconoscere in capo ai fedeli una servitù di uso pubblico¹⁹⁸, analogo a quello che gli abitanti di un qualsivoglia comune hanno di frequentare biblioteche e musei privati. Le critiche mosse a tale tesi, contemporanee allo sviluppo della stessa¹⁹⁹, si soffermavano sulla impossibilità di accoglimento di tale prospettiva per l'irrealizzabilità delle condizioni e dei presupposti sulle quali si fonda: ad esempio, dell'edificio di culto avrebbero dovuto godere tutti i cittadini senza specificazione alcuna di credo o di appartenenza alla religione cattolica, e tra le funzioni degli enti pubblici sarebbe dovuta rientrare quella di procurare ai fedeli gli edifici necessari ai loro bisogni religiosi, disciplinandone di fatto l'uso, anche se poi spesso si concludeva per il riconoscimento della natura di servitù pubblica con evidenti caratteri di atipicità²⁰⁰. Altri hanno optato per una mera servitù di uso, non pubblico, per scongiurare la legittimazione attiva di qualsiasi interessato oltre che dell'autorità ecclesiastica, anche se in questo modo l'arbitrio dell'autorità ecclesiastica sarebbe dilatato nei suoi massimi termini, con grave rischio a danno dei fedeli, potendo

¹⁹⁶ VEGAS G., *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali*, cit., p. 575.

¹⁹⁷ Contra, pronuncia del Tribunale di Padova 12 aprile 1954, in *Il diritto ecclesiastico*, II, 1957, pp. 225 ss., la quale invece riconosceva la legittimazione attiva anche al singolo membro della collettività, non *erga omnes* ma con effetto limitato al caso deciso; anche DELL'AGNESE C., *Edifici di culto e vincolo di destinazione*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1990, p. 201 conclude per una *legittimazione dei singoli uti cives ad agire con actio confessoria servitutis ex art. 1079 c.c. a difesa dello ius in re aliena di cui ognuno risulta titolare*. Contrario alla pronuncia e dunque in accordo alla tesi che legittima ad agire la sola autorità ecclesiastica GIACOMAZZO G. R., *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, nota alla sentenza del Tribunale di Padova succitata, *Il Diritto ecclesiastico*, II, 1957, p. 232 ss.

¹⁹⁸ Si veda la già citata pronuncia del Tribunale di Padova 12 aprile 1954, in *Il diritto ecclesiastico*, II, 1957, p. 225 con nota di GIACOMAZZO G. R., *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, cit., nella quale il giudice sosteneva che il diritto della collettività ad assistere all'esercizio del culto in una chiesa integra una servitù di uso pubblico nei confronti dell'edificio, e che questo diritto può essere fatto valere anche dal singolo membro della collettività. Si veda anche DELL'AGNESE C., *Edifici di culto e vincolo di destinazione*, cit., p. 201 la quale conclude per la qualifica di servitù di uso pubblico in riferimento all'edificio di culto, e la conseguente legittimazione dei singoli *uti cives* ad agire.

¹⁹⁹ SPINELLI L., *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, in *Foro it.*, 1954, IV, p. 156 ss.

²⁰⁰ SPINELLI L., *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, cit., p. 159, il quale riconosce, conseguentemente, il diritto di legittimazione attiva in capo ad ogni singolo fedele.

tutto ad un tratto interdire l'accesso all'edificio ovvero sconsecrarlo²⁰¹.

Parte della dottrina ritiene invece corretto attribuire all'istituto della destinazione al culto la natura giuridica di obbligazione *propter rem*²⁰², nella misura in cui il proprietario risulti essere legato da un obbligo di *patti* verso l'ente ecclesiastico, obbligo che si trasmette automaticamente agli acquirenti²⁰³.

²⁰¹ Evidenza tale pericolo FINOCCHIARO M., *I beni d'interesse religioso nell'ordinamento italiano*, cit., p. 53 riprendendo le tesi dello SPINELLI.

²⁰² VEGAS G., *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali*, cit., p. 579, il quale riprende quanto sostenuto da BIGLIAZZI-GERI L., *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Trattato civile e commerciale*, (a cura di) CICU A. e MESSINEO F., vol. XI, t. 3, Giuffrè, Milano, 1984, p. 22, che afferma che l'obbligazione è reale ove la qualità di debitore dipende da quella di proprietario.

²⁰³ VEGAS G., *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali*, cit., pp. 579-580.

2. Edilizia di culto e principi costituzionali: note introduttive.

Lo storico esercizio di democrazia avvenuto il 2 giugno del 1946 segnò il primo tentativo post-bellico di conciliazione nazionale attraverso l'elezione a suffragio universale di un consesso formato dalle principali tendenze socio-politico-culturali del Paese: Cattolici e Socialisti, Comunisti e Popolari scrissero la Costituzione, ponendone al centro la persona umana, quale fondamento dell'organizzazione dello Stato, in un'ottica spietatamente rivoluzionaria rispetto all'impronta statocentrica tipicamente fascista. Di più, lo Stato avrebbe avuto il preciso compito di garantire all'uomo diritti fondamentali, eguaglianza e libertà materiali e spirituali con il preciso obbligo di intervento ogni qualvolta si fossero dovuti frapporre ostacoli al pieno godimento di tali prerogative.

Orbene, non è possibile in questa sede ripercorrere l'opera magna dei Padri Costituenti, ma è fondamentale osservare, per la materia oggetto del presente studio, che i principi e i valori sposati furono altresì gettati come base per la trattazione del fenomeno religioso: la personalità dell'individuo si sarebbe plasmata anche attraverso le formazioni sociali previste all'art. 2 Cost., entro cui vanno certamente comprese anche quelle a carattere confessionale²⁰⁴.

Ed è certamente questa la radice profonda del diritto di libertà religiosa²⁰⁵: lo sviluppo della personalità umana individuale ma anche collettiva, l'estrinsecazione dei fondamentali diritti in quanto l'uomo è soggetto di diritto ma anche quelli, altrettanto inviolabili, che si esteriorizzano in quanto egli è membro di una comunità. Tutto ciò rappresenterebbe il basamento della sovranità stessa dello Stato, nonché la ragione prima del pluralismo democratico²⁰⁶.

Anche se le discussioni in sede di Costituente sulla materia religiosa furono molto accese, le formule adottate per il testo definitivo si ponevano come primario obiettivo quello di escludere un controllo di merito sui contenuti delle fedi degli individui e sui principi dottrinali di ogni sensibilità religiosa, con l'unico limite del

²⁰⁴ «Art. 2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.»

²⁰⁵ BERLINGÒ S., *Enti e beni religiosi in Italia*, cit., p. 13.

²⁰⁶ MONETA P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 58 ss.

buon costume con riguardo ai soli riti²⁰⁷.

Volendo procedere in modo il più possibile ordinato, seppur l'impianto costituzionale sulla materia religiosa è intrinsecamente combinato e fuso insieme e presenta una potenza dirompente, l'importanza che il primo comma dell'art. 8 riveste è tale da aver condotto una parte della dottrina²⁰⁸ a considerarlo la *regola fondamentale del diritto ecclesiastico italiano*, parte essenziale dei dodici principi fondamentali della Costituzione. Tale norma varrebbe a mettere ordine nel sistema dei rapporti stato-confessioni religiose tutte, compresa quella cattolica, dando vita ad un nuovo assetto di relazioni in cui non vigerebbe più un trattamento di favore nei confronti di una sola confessione ma una vera eguaglianza nella libertà scevra da limitazioni discriminatorie²⁰⁹. Una lunga serie di norme allora non avrebbe più dovuto essere considerata conforme alla Costituzione, anche se, come si vedrà, gli interventi della giurisprudenza faticarono non poco a riconoscerne l'illegittimità²¹⁰.

L'On. Dossetti, contrario alla (attuale) formulazione dell'art. 8 primo comma in quanto sosteneva già presente quel contenuto nell'art. 20, molto più tecnico e preciso, durante un intervento in sottocommissione esprimeva tutte le sue perplessità, imputando ai colleghi-avversari un subdolo e intollerabile tentativo di svuotare la portata normativa dell'art. 7 sui rapporti tra stato e Chiesa Cattolica²¹¹.

Dopo la proposta dell'emendamento Calamandrei “*tutte le confessioni religiose*

²⁰⁷ CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 126. Riflette sulle decisioni prese in Assemblea Costituente a tal proposito ASTORRI R., *Il principio costituzionale dell'uguaglianza delle confessioni religiose tra dibattito costituente, dottrina e giurisprudenza costituzionale*, Jus, 2003. Riflette sul concetto di rito PACILLO V., *Buon costume e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 57 ss. al quale si rimanda interamente.

²⁰⁸ CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 144 ss.

²⁰⁹ FINOCCHIARO F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 144.

²¹⁰ Si veda a tal proposito la sentenza n. 925/1988 con la quale la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata a proposito dell'art. 724 primo comma codice penale, il cui testo *Chiunque pubblicamente bestemmia, con invettive o parole oltraggiose, contro la Divinità o i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquantuno euro a trecentonove euro* non risulterebbe in contrasto né con l'articolo 25 Cost. né con gli artt. 2,3,7,8,19 Cost. Incomberebbe sul legislatore l'onere di evitare disparità di trattamento con altre religioni.

²¹¹ Si vedano i verbali della seduta pomeridiana del 12 aprile 1947 in *Atti dell'Assemblea Costituente*, Discussioni, pp. 2790 ss. ; FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 109. http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed086/sed086nc.pdf

sono eguali di fronte alla legge”, veniva approvato l'emendamento Cappi-Gronchi²¹² nella formulazione che oggi ci è pervenuta: *tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge*. Dunque una eguaglianza nella libertà: concetto assai tortuoso e complesso da analizzare, insieme con il necessario richiamo all'art. 3 Cost. e alla vastità delle implicazioni che esso disvela, soprattutto con riguardo all'articolazione sostanziale dell'eguaglianza.

Autorevole dottrina richiama giustamente l'attenzione sul fatto che le confessioni non sono né eguali (ci pensa l'art. 3) né libere (c'è l'art. 19), ma sono *egualmente libere*, il che significa, per lo Stato, il dovere di garantire a tutte le confessioni una uguale misura di libertà²¹³. È una sorta di adattamento alla libertà e un ampliamento del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.²¹⁴, un meccanismo che concretamente regola la quantità di libertà di ogni confessione, che deve sempre essere uguale a quella delle altre²¹⁵. Dall'assunto del primo comma discende una serie ben precisa di corollari.

In primo luogo tale formulazione è indubbiamente *limite inderogabile della potestà legislativa*²¹⁶, con riguardo ai confini tracciati dalla Costituzione che impongono al legislatore di non emanare disposizioni che di fatto ledano il principio di eguale libertà delle confessioni.

In secondo luogo lo Stato dovrà astenersi dal favorire, propagandare o biasimare

²¹² Cfr. l'intervento di Cappi in Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 12 aprile 1947, pp. 2784 ss. Cappi «L'onorevole Laconi ha proposto questo emendamento: “Tutte le confessioni religiose sono uguali davanti alla legge”. È un emendamento, è una formula che da noi non può essere accettata (...) perché può implicare, nella sua formulazione, una specie di giudizio nel merito, sul contenuto delle singole confessioni religiose: giudizio di parità che — voi lo comprendete — non solo i cattolici, ma neanche gli appartenenti ad altre confessioni religiose non possono ammettere, perché è impossibile che un credente di una data fede ammetta una parità con le altre fedi. (...) Né lo Stato ha competenza in ciò.

Voi mi dite: «davanti alla legge» (...) Quello che (...) dovrebbe premere principalmente a voi, se non avete secondi pensieri, è questo: che sia libero l'esercizio della confessione religiosa e sia libero con parità, tanto per quella religione che raccoglie nel suo seno la quasi totalità dei cittadini, quanto per quelle confessioni religiose che raccolgono una infima minoranza.

Questa è l'esigenza della libertà religiosa: che, cioè, qualunque confessione abbia la possibilità di esercitare liberamente su un piede di uguaglianza con le altre la propria religione.

Cosa si può pretendere di più per rispondere ad una esigenza di libertà e di tolleranza religiosa?»

²¹³ BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 86; SPINELLI L., *Diritto Ecclesiastico: parte generale*, UTET, Torino, 1987, p. 219.

²¹⁴ FINOCCHIARO F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, cit., p. 143.

²¹⁵ SPINELLI L., *Diritto Ecclesiastico: parte generale*, cit., p. 219.

²¹⁶ CASUSCELLI G., *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 66.

una determinata confessione religiosa o i suoi principi²¹⁷. Dunque allo Stato sarà vietato adottare disposizioni che limitino la libertà di una o alcune confessioni religiose esonerandone altre²¹⁸.

Ancora, e questo pare forse essere la conseguenza più pregnante della disposizione in esame, ogni confessione religiosa ha diritto alla parità di *chances* (Chancengleichkeit), ovvero che esista la concreta possibilità di raggiungimento ed utilizzo di tutti gli strumenti giuridici predisposti dall'ordinamento atti a perseguire il più ampio diritto di libertà religiosa²¹⁹.

Per quanto pregnante sia l'assunto contenuto nell'art. 8 comma primo, sembra però che la sua concreta applicazione mostri evidenti limiti nel momento della distribuzione delle risorse, e queste non siano sufficienti a soddisfare le richieste di tutte le confessioni religiose. L'esempio potrebbe essere quello dell'assegnazione di aree per la costruzione di edifici di culto da parte dell'ente comunale il quale non è in grado, per insufficiente disponibilità di territorio, di soddisfare tutte le richieste pervenutegli dalle varie confessioni religiose²²⁰.

Tale eguaglianza nella libertà non vieta tuttavia ai pubblici poteri di porre in essere trattamenti differenziati nei confronti delle varie confessioni quando la condizione iniziale sia caratterizzata da un significativo grado di disparità; anzi, portare tutti i diversi soggetti in gioco sulla stessa linea di partenza rappresenta proprio il nucleo duro e irrinunciabile dell'eguaglianza e della eguale libertà, che impone di trattare differenziate situazioni differenti ed uniformemente situazioni uguali. Alle volte la diversità di trattamento è imposta dal rispetto e dalla tutela delle diverse sensibilità identitarie, nell'ottica di favorire il pluralismo confessionale e di rendere effettivo il perseguimento dei diritti di libertà²²¹.

²¹⁷ BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, cit., pp. 86-87; VITALI E.-CHIZZONITI A.G., *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 45.

²¹⁸ D'AVACK P.A., in *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., p. 439; FINOCCHIARO F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, cit., pp. 145-146; PEYROT G., *Libertà costituzionali e approvazione governativa dei ministri dei culti ammessi*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1951, p. 842; si veda anche PASQUALI CERIOLI J., *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale*, (a cura di) CASUSCELLI G., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 55 ss.

²¹⁹ CASUSCELLI G., *Uguaglianza e fattore religioso*, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1999; VITALI E.- CHIZZONITI A. G., *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., p. 45

²²⁰ CASUSCELLI G., *Post-confessionismo e transizione*, cit., p. 75.

²²¹ VITALI E.- CHIZZONITI A. G., *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 45-46

È facile rinvenire un tipico esempio di “trattamento differenziato” nella previsione dello strumento “*intesa*” ex art. 8 comma 3, concepito proprio nell'ottica di una valorizzazione e tutela specifica delle diverse appartenenze confessionali; differenti regimi giuridici non devono mai essere sinonimo di disegualianza di garanzie, e pertanto non si dovrebbe mai giungere ad una lettura di contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto fondamento e ragione della stessa eguale libertà di tutte le diverse confessioni religiose²²². Anzi, la lettura in chiave ermeneutica delle disposizioni costituzionali insieme con il contenuto delle disposizioni pattizie deve condurre alla realizzazione di quella eguaglianza sostanziale²²³ ex art. 3 secondo comma Cost., perno attorno al quale ruota tutto l'ordinamento.

Cercando tuttavia di procedere il più possibile in modo ordinato, il secondo comma dell'art. 8 tratta specificamente dell'autonomia delle confessioni diverse dalla cattolica di organizzarsi secondo propri statuti, con l'unico limite della non contrarietà all'*ordinamento giuridico italiano*²²⁴.

Trattasi di un diritto delle confessioni di dotarsi di un proprio assetto statutario, senza che ciò rappresenti un obbligo. Come precisato dalla Corte Costituzionale²²⁵, lo Stato deve astenersi da ogni *ingerenza nell'emanazione delle*

²²² CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit.; AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978; AA.VV., *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1986; LONG G., *Alle origini del pluralismo confessionale*, Il Mulino, Bologna, 1990; COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990; LONG G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991; DI GIACOMO RUSSO B., *Diritti costituzionali e provvedimenti amministrativi*, *Quaderni amministrativi*, IV, 2013, pp. 8-9.

²²³ BARBERINI G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, III ed., Giappichelli, Torino, 2005, pp. 67-68. TOZZI V., *Società multiculturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, *Il Diritto ecclesiastico*, I, 2000, pp. 132-133.

²²⁴ Interessante il dibattito in sede di Costituente a tale proposito. L'esponente del Partito Comunista Giancarlo Pajetta aveva presentato un emendamento affinché fosse tolta la dichiarazione «In quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». «Pensiamo-sosteneva- che, quanto poteva essere richiesto dallo Stato onde cautelarsi, per quello che si riferisce all'ordine pubblico e al buon costume, è previsto a sufficienza (...). Mantenere la dizione proposta nel progetto di Costituzione, vorrebbe dire porre in una condizione particolare le altre confessioni religiose, sarebbe creare per le altre Chiese una sorta di discriminazione che apparirebbe come un ingiusto sospetto o almeno come una minorazione che non può essere certo opportuna. Poiché qui da tutte le parti si è dichiarato di non voler fare riferimento all'articolo primo del vecchio Statuto Albertino, e poiché non si è voluto parlare di culti tollerati od ammessi ma enunciare un'esplicita eguaglianza, pensiamo che questo nostro emendamento possa essere accettato», cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, Discussioni, seduta del 25 marzo 1947, p. 2451

²²⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 43/1998

disposizioni statutarie delle confessioni religiose (...). La giurisprudenza ha avuto occasione di ribadire a più riprese questo fondamentale concetto: con sentenza 19 gennaio 1988 n. 43, la Corte Costituzionale statuiva con riguardo al principio di cui all'art. 8 della Costituzione, comma secondo, che esso «esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nella emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose», con l'unico limite fissato dalla stessa disposizione costituzionale che andrebbe riferito solo ai principi fondamentali dell'ordinamento e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative. (...) Con l'avvento della Costituzione repubblicana e, successivamente, in base a specifiche sentenze della Corte Costituzionale, la situazione giuridica è radicalmente mutata, talché può dirsi che l'evoluzione verso la piena autonomia in materia disciplinare e spirituale dei culti diversi da quello cattolico vale a dire la "non ingerenza statale", si è attuata, oltre e prima che in forza della citata nuova legge, in base alla Costituzione, secondo la interpretazione datane dalla Corte Costituzionale»²²⁶.

Che tale formulazione comprenda, oltre ai principi fondamentali che reggono l'intero assetto statale, anche l'ordine pubblico quale aspetto necessario e fondante del moderno stato di diritto, nell'ottica di garantire stabile e pacifica convivenza al corpo sociale, è per taluno assioma indiscutibile²²⁷.

C'è chi a tal proposito ha parlato di un diritto di organizzarsi focalizzando l'attenzione sulla libertà di ogni gruppo di affermare ed estrinsecare la propria identità insieme con i caratteri propri tipici che la caratterizzano e la differenziano rispetto alle altre²²⁸; motivo per cui la rilevanza accordata a tali fonti è tale da far sorgere in capo alle confessioni una sorta di riserva di statuto e dunque una straordinaria capacità degli stessi di contrastare fonti primarie. Nel momento in cui le diverse confessioni optano per una propria organizzazione statutaria, esse costituirebbero veri e propri ordinamenti giuridici originari indipendenti dallo stato²²⁹; la distinzione degli ordini non sarebbe dunque valida solo per la Chiesa

²²⁶ C.Cassazione civile sez. un. , 27/05/1994, n. 5213

²²⁷ D'AVACK P.A., in *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., p. 435.

²²⁸ BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1991, pp. 461-462.

²²⁹ S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit.; FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 71 ss.

cattolica e lo Stato (art. 7 comma 1 Cost.) ma altresì nei confronti delle confessioni acattoliche, nell'ottica di non contraddizione con il primo comma dello stesso art. 8. Una distinzione che, è opportuno rimarcarlo, risulta assai singolare: in ossequio al supremo principio di laicità dello stato italiano, lo Stato non sarebbe indifferente nei confronti del fenomeno religioso bensì garante della libertà di religione, nell'ottica del più ampio pluralismo confessionale²³⁰. Da tale assunto risulta agevole immaginare che tra i rispettivi ordini non regni un separatismo insuperabile; lo strumento dell'intesa di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost., analogamente a quanto garantito per la Chiesa cattolica dall'articolo 7 comma secondo, rappresenta la forma concreta di interazione fra i due ordini.

Al legislatore ordinario è preclusa l'emanazione in via unilaterale di disposizioni riguardanti la condizione giuridica delle confessioni religiose²³¹: lo strumento concordatario previsto dal costituente diviene il presupposto di legittimità costituzionale di qualsivoglia produzione normativa che tratti o regolamenti la condizione giuridica delle confessioni religiose, spodestando la precedente legislazione unilaterale costituita dalla cosiddetta legge sui culti ammessi (L. 24 giugno 1929 n. 1159) ed il relativo regolamento di attuazione (R.D. 28 febbraio 1930 n. 289), che resta tuttavia in vigore per le confessioni prive di intesa.

Evidente appare allora la cruciale funzione dell'intesa nel momento in cui permette l'emancipazione della confessione dall'ordinamento statale, garantendo (o meglio, così dovrebbe essere) una negoziazione che consideri e valorizzi le specificità del gruppo interessato. L'interesse che le confessioni andrebbero a perseguire nel momento della richiesta di apertura delle trattative allo Stato non è certamente espressione del singolo, ma incarna l'espressione ecumenica di un gruppo, di una collettività.

Non si può tuttavia ignorare che lo strumento intesa, nonostante il nobile scopo per il quale è stato concepito, possiede un intrinseco carattere di discrezionalità politica con riguardo in particolar modo al consenso di avvio delle trattative stesse²³².

²³⁰ Corte Costituzionale, sentenza 12 aprile 1989, n. 203.

²³¹ CANONICO M., *La stipulazione di intese con lo stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 15/2012, p. 1

²³² A questo proposito giunge solo nel 2011 una pronuncia giurisprudenziale che riconoscerebbe

Dal punto di vista gerarchico, l'art. 7 e l'art. 8 presentano una differenza di non poco conto: è preclusa infatti, nella regolamentazione tra stato e confessioni diverse dalla cattolica, l'emanazione di norme in contrasto con la Costituzione, mentre le norme pattizie del Laterano si arresterebbero solo avanti le norme fondamentali di essa²³³.

Vero è che il parlamento non ha potere di emendare il testo dell'intesa, ma ciò non deve far pensare che esso non possa respingerla in toto e non trasformare i contenuti dell'accordo in una legge dello Stato; la ratifica di accordi internazionali tra Stato e Chiesa Cattolica passa attraverso l'art. 7 quale *trasformatore permanente* delle norme concordatarie e siano pertanto direttamente applicabili²³⁴.

Fare dunque del principio pattizio ex art. 8 comma 3 Cost. una regola assoluta e obbligatoria non sarebbe possibile, essendo la sua stessa essenza impregnata di libertà. Libertà di scegliere di negoziare un accordo con lo Stato ovvero di non iniziare alcuna trattativa con questo: numerose sono infatti le confessioni che non hanno interesse alcuno ad incorniciare i propri rapporti con lo Stato entro le mura di una intesa, in quanto per esempio, mere comunità spirituali con la medesima fede in comune prive di qualsiasi necessità di imporsi doveri o pretendere diritti²³⁵.

Una problematica di non poco conto si pone prendendo in considerazione la normativa residuale, quella cioè applicabile alle confessioni che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato. Come già accennato in precedenza, ad esse si applica la l. 1159/29 sui culti ammessi, la quale appunto “ammette” un culto diverso da quello della religione cattolica, apostolica e romana laddove non

alle confessioni religiose un diritto di avvio delle trattative con il governo per addivenire ad un'intesa (Cons. Stato, sent. 6083/2011). Altro annoso problema riguarda il fenomeno delle cosiddette “intese-fotocopia”, ovvero sia il riproporre un quasi identico contenuto del testo di tutte le intese, snaturando così il senso stesso di tale strumento: ne parla VARNIER G.B., *Costituzione italiana e libertà di coscienza e di culto negli anni del centrismo: il contributo di Giorgio Peyrot*, (a cura di) PONS I.- VARNIER G.B., *Giorgio Peyrot. Il giurista delle minoranze religiose*, Genova University Press, Genova, 2013, p. 77. Vedere inoltre VARNIER G.B., *Il modello pattizio Stato-confessioni religiose alla prova delle nuove dinamiche della società italiana*, (a cura di) TOZZI V.- MACRÌ G., *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009; GUAZZAROTTI A., *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 1996.

²³³ G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984, pp. 151-152.

²³⁴ *Ibidem*

²³⁵ BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, cit., p. 114.

professi principi e non segua riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume (art. 1).

Già *prima facie* è agevole osservare la disparità di impostazione del legislatore del '29 rispetto al Costituente. I concetti di “ammissione” e di “eguale libertà” sono assai distanti²³⁶, come profondamente diversi sono i limiti posti all'esercizio del culto. Molto evidente la difformità altresì tra l'art. 8 Cost. e l'art. 1 dello Statuto Albertino: nella prima emerge con fermezza una concezione individualista del fenomeno religioso, mentre nella attuale Legge Fondamentale è la rilevanza sociale del fenomeno religioso ad essere il perno attorno cui ruota tutto il complesso di norme poste per regolamentarlo²³⁷. Attraverso l'art. 8 la Costituzione ha aperto a quel pluralismo confessionale e a quel principio di laicità inespresso che sarà poi, molti anni dopo, ricostruito ermeneuticamente dalla Corte Costituzionale²³⁸, con i caratteri tipici che esso presenta: un divieto assoluto per lo Stato di regolamentare *dello specifico religioso*²³⁹ e specularmente il diritto per ogni confessione di *avvalersi in eguale misura dei beni e degli strumenti idonei al raggiungimento dei fini propri secondo il concetto di eguaglianza sostanziale*²⁴⁰ di cui all'art. 3 secondo comma Cost., da intendersi quale parità di *chances* iniziali, e non certamente quale *comunistica* distribuzione di possibilità.

La condizione dei culti ammessi si sostanzia invece in una *semilibertà*: vero è, come qualcuno ha sostenuto in passato, che l'art. 1 della legge 1159/29 non prevede la necessaria emanazione di un atto statale per l'ammissione dei culti²⁴¹, ma non si può certamente ignorare che lo Stato richiede espressamente, ai fini dell'ammissione di un culto, che esso non segua riti e non professi principi contrari all'ordine pubblico e al buon costume, sconfinando indubbiamente nel terreno (diremmo oggi) riservato al Religioso. Si giunge così inevitabilmente ad una situazione di *ineguale libertà*²⁴²: non vi è più una sola religione “privilegiata”-

²³⁶ LONG G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 255

²³⁷ P. GISMONDI, *I principi di politica ecclesiastica nella vigente Costituzione Italiana e le norme relative*, (a cura di) D'AVACK P. A., *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 562.

²³⁸ Sent. n. 203 del 1989.

²³⁹ CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit., p. 163 ss.

²⁴⁰ *Ibidem*

²⁴¹ LONG G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”*, cit., p. 255

²⁴² L'espressione è di CORVAJA F., *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 1, p. 232.

quella cattolica-, ma tante confessioni religiose che godono di una serie di benefici ed agevolazioni grazie ad un accordo raggiunto con lo Stato, ed una costellazione di formazioni religiose alle quali si applica una legislazione concepita in senso autoritario perché figlia di un momento storico in cui i concetti di “eguaglianza nella libertà”, pluralismo confessionale e tanto meno laicità dello stato non erano immaginati²⁴³.

²⁴³ Parla di discriminazioni sia normative che amministrative, TOZZI V., *Gli edifici di culto, tra fedele e istituzione religiosa*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, aprile 2010, p. 12 ss., in part. p. 15.

2.1. La libertà di culto costituzionalmente tutelata: fondamentale estrinsecazione del diritto di libertà religiosa.

Il principio espresso dall'art. 8 comma 1 che conferisce all'ordinamento un pluralismo aperto, non può non prestarsi ad una lettura sistematica con l'art. 19: l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose non avrebbe ragion d'essere se non fosse parallelamente garantita la più ampia libertà di religione.

La formula adottata all'art. 19 è estremamente ampia: essa tutela la libertà di religione, di culto e di coscienza, di tutti indistintamente gli individui presenti sul territorio italiano. L'aver disancorato tale diritto dal requisito della cittadinanza conduce lo Stato ad una tutela sia dello straniero sia dell'apolide, oltre ovviamente del cittadino italiano, contribuendo ancora una volta a perseguire l'obiettivo pluralista, fondamentale per tutto l'assetto ordinamentale²⁴⁴.

Tale libertà è da declinarsi secondo due assunti: uno positivo, che consiste essenzialmente nella libertà di aderire ad una confessione religiosa, di cambiare il proprio credo, ecc.. ed uno, non meno importante, di segno negativo, ovvero nella libertà *dalla* religione, di non riconoscere affatto una dimensione trascendente o una specifica credenza religiosa.

Le facoltà che da tale libertà promanano sono molteplici e varie. Ogni individuo ha dunque la possibilità di manifestare liberamente il proprio pensiero religioso con qualsiasi mezzo; può professare quella che ritiene la sua fede religiosa, la quale a sua volta può essere già esistente ovvero può essere creata *ex novo* dall'individuo stesso; è inoltre sempre possibile mutare credo²⁴⁵. Per quanto concerne la possibilità di fare propaganda di tale fede è certamente un corollario della più ampia libertà religiosa²⁴⁶.

Necessario appare coordinare la libertà di religione con altre disposizioni della Costituzione: in primo luogo ci viene in esame l'art. 17 Cost., il quale esclude

²⁴⁴ CHIZZONITI A. G., *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, (a cura di) DE FRANCESCO G.-PIEMONTESE C.-VENAFRO E., *Religione e religioni: prospettive di tutela, tutela della libertà*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 34.

²⁴⁵ D'AVACK P.A., in *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., p. 432.

²⁴⁶ *Ibidem*

preventive richieste di autorizzazione o preliminari controlli delle autorità per quanto concerne riunioni pacifiche di cittadini anche in luoghi aperti al pubblico; ovvia appare l'osservazione che lo scopo di tali consessi possa anche essere religioso²⁴⁷.

Solamente ove la riunione sia organizzata in luogo pubblico, quale ad esempio una pubblica via, l'art. 17 prevede il necessario preavviso alle autorità, le quali però potranno vietarla «solamente per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». Si pensi ad esempio, molto banalmente, ad una processione: è necessario che l'autorità organizzatrice di tali eventi concordi i tragitti nel rispetto delle esigenze urbanistiche e di viabilità pubblica, in quanto trattasi di attività che incidono sulla collettività e dunque sulla altrui libertà²⁴⁸. Come si vede, il bilancio dei diritti e degli interessi rischia continuamente di non risultare in pareggio: in questo caso allora, la lettura consigliabile circa tali oneri di avviso e la preventiva subordinazione dell'attività religiosa predetta ad una autorizzazione dell'autorità pubblica, non sarà quella di una restrizione della libertà di culto, ma condizione necessaria per il corretto funzionamento del sistema, senza che la libertà, non meno importante, di chi non partecipa al rito ma vi si imbatte, non debba subire intollerabili restrizioni.

Altro rapporto per cui appare necessario spendere qualche parola è quello esistente tra l'art. 19 e l'art. 21 sulla libertà di manifestazione del pensiero, il quale, pur non menzionando esplicitamente la questione religiosa, prevede comunque che *tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con lo scritto, la parola e ogni altro mezzo di diffusione*, ricomprendendo di fatto anche le manifestazioni di pensiero religioso²⁴⁹.

²⁴⁷ Interessante a questo proposito il lavoro di PEYROT G., *L'autorizzazione all'apertura dei templi e le norme comuni per le pubbliche riunioni*, *Il Diritto ecclesiastico*, II, 1953, p. 267 ss., il quale riflette sulle conseguenze che l'introduzione dell'art. 17 della Costituzione ha portato con riguardo all'art. 1 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 di attuazione della legge n. 1159 del 1929 e l'art. 18 del t.u. di pubblica sicurezza del 1931. Le disposizioni del r.d. subordinavano l'apertura di templi e oratori ad un'autorizzazione del Capo dello Stato, mentre il t.u. delle leggi di pubblica sicurezza all'art. 18 sanciva di fatto un principio discrezionale in capo all'autorità di pubblica sicurezza nel potere ritenere una riunione anche in luogo privato pubblica, in considerazione dell'oggetto della stessa o del numero delle persone intervenute. Vedere anche dello stesso autore, *Osservazioni sui luoghi e sulle riunioni private di culto*, *Il Diritto ecclesiastico*, II, 1953, p. 232 ss.

²⁴⁸ CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, cit., pp. 133-134.

²⁴⁹ SPINELLI L., *Diritto Ecclesiastico: parte generale*, cit., p. 243.

Non sorprende la posizione di alcuni giuspubblicisti che, ritenendo l'art. 21 di portata onnicomprensiva, hanno intravisto nell'art. 19 la scelta del Costituente di inscrivere la libertà religiosa in un alveo privilegiato rispetto alle altre libertà; senza volere a tutti i costi parlare di “privilegio”, il rilievo che viene accordato alla libertà in questione è oggettivamente ed innegabilmente diverso rispetto a quello di altre libertà²⁵⁰.

L'aver inglobato la libertà di culto nello spettro di libertà riconosciute e garantite dall'art. 19 è in realtà l'esito di un *iter* assai travagliato: passaggio fondamentale in sede di Assemblea Costituente fu quello che condusse ad emendare il testo originale che prevedeva quale limite espresso alla libertà *de qua* il professare *principi* e seguire riti contrari all'*ordine pubblico* e al buon costume con quello pervenutoci della contrarietà dei *sol*i riti al *solo* buon costume²⁵¹.

²⁵⁰ Contra, D'AVACK P.A., in *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., p. 432. Vedere ad esempio BERLINGÒ S., *Enti e beni religiosi in Italia*, cit., p. 13, il quale sostiene, riprendendo MARTINES T., *Libertà religiosa e libertà di formazione della coscienza*, (a cura di) IBAN I.C., *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa (Arcos de la Frontera, 1 y 2 de febrero de 1989)*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1989, p. 51, si possa rinvenire una sorta di primazia del diritto di libertà religiosa rispetto a tutte le altre libertà fondamentali; anche CONSORTI P., *Diritto e Religione*, Laterza, Roma-bari, 2010, p. 19 sostiene che pur non essendo più importante delle altre libertà, la libertà religiosa si presenti un po' come la *madre* di tutte le libertà.

²⁵¹ Il 27 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente proseguiva la discussione generale del Titolo primo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti civili» con il primo intervento dell'On. Di Gloria «[...] voglio sperare che la Democrazia cristiana, e parlo da cristiano sincero nonostante che io militi in campo politico avverso, dimostri tutta la sua buona volontà nell'assicurare la più ampia libertà d'azione a tutte le confessioni religiose acattoliche. Quindi sono d'avviso che si tolga dal testo dell'articolo la proposizione limitativa *purché non si tratti di principî o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume*»; rispondeva l'On. Nobile. «[...] tutti hanno diritto di esercitare in privato od in pubblico atti di culto, purché non si tratti di principî o riti contrari al buon costume o all'ordine pubblico. Sono, naturalmente, d'accordo; però badate, onorevoli colleghi, che vi sono sette religiose, i cui riti, pur non essendo contrari all'ordine pubblico od al buon costume, costituiscono, per la loro stravaganza, intollerabili aberrazioni. [...] A me stesso è capitato di assistere a taluni dei loro riti. Nulla in essi vi era che offendesse il buon costume o potesse turbare l'ordine pubblico; ma erano per se stessi talmente ridicoli che mi sembrerebbe davvero inconcepibile che, in un paese di antica civiltà come il nostro se ne potesse tollerare l'esistenza. Mi sembra perciò giusto che l'articolo 14, insieme con i riti che offendono la morale, proscriba anche quelli stravaganti.»

Il 28 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente prosegue la discussione. L'On. Della Seta. «[...] qui si parla in genere di libertà religiosa, qui si riconosce, per tutti, il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato ed in pubblico atti di culto. La norma, nella formulazione, concerne tutti i cittadini; ma, in realtà, qui si hanno presenti le minoranze religiose. E per questo, come già è stato osservato, anch'io non trovo troppo rispettosa verso le minoranze la restrizione espressa nell'inciso *purché non si tratti di principî o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume*. Non che la restrizione, in sé, non sia giusta; è ingiusto riferirla solo alla fede religiosa delle minoranze.[...] Per quanto la legge che disciplina la vita di queste minoranze sia sempre la legge del 24 giugno 1929 sui culti ammessi, tuttavia non possiamo non esprimere il nostro compiacimento pel fatto che in questo articolo 14 non è dato

La nozione di buon costume è assai dibattuta, visti i suoi caratteri mutevoli con riguardo in particolare al momento storico di volta in volta preso in considerazione. Parrebbe non sufficiente identificarlo esclusivamente con la morale sessuale, bensì considerare la più estensiva interpretazione pubblicistica come equivalente del *vivere civile*²⁵².

Tuttavia, il confine anzidetto previsto dal Costituente non deve far cadere nel tranello di considerare la libertà religiosa quasi “illimitata” essendo il buon costume un limite di poco conto; se infatti lo si intende legato all'intero campo sociale, allora non si può non sostenere che ciò condizioni la libertà religiosa e di manifestazione del pensiero in quanto esistono valori altrettanto essenziali e inderogabili che costituiscono la base dello stesso ordinamento costituzionale²⁵³. Oltre a questi, non si possono tralasciare i diritti connessi al rispetto della persona umana, cioè i diritti cosiddetti personalissimi, anch'essi assurti a rango costituzionale. La libertà religiosa (e con essa la più ampia libertà di manifestazione del pensiero) assume allora confini sempre più serrati, in modo da non recare offesa alle altre credenze ed offendere l'altrui decoro e onore.

Consequenziale dunque il richiamo agli articoli del codice penale circa i reati contro l'onore, in specie gli artt. 594 e 595, rispettivamente ingiuria e diffamazione, ma anche i delitti cosiddetti contro le confessioni religiose²⁵⁴ artt. 403 e 404 c.p. La giurisprudenza è intervenuta a tal proposito estendendo la nozione di buon costume al *complesso di leggi, di rilevanza penale in particolare,*

trovare né la espressione offensiva di culti tollerati, né la espressione ambigua ed insidiosa di culti ammessi, poiché ciò che oggi si ammette si potrebbe domani, accampando chi sa quali misteriose ragioni politiche, non ammettere. Ciò che vale in questo campo è che i giusti principî consacrati nella Costituzione non siano, subdolamente, smentiti da violazioni di fatto che risolvono la conclamata libertà religiosa in una ironia, se non in una beffa. [...] Io dico che non si deve rinnovare la beffa di autorizzare gli evangelici a costruire un tempio, e, dopo che questo è stato costruito, proibire l'apertura del tempio per l'esercizio del culto, costringendo i fedeli, per la celebrazione del rito, a riunirsi nel sottosuolo.»

²⁵² D'AVACK P.A., in *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., pp. 433-434. Vedere in particolare PACILLO V., *Buon costume e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2012.

²⁵³ D'AVACK P.A., in *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, cit., pp. 433-434. Non va certamente dimenticato che l'esercizio del culto deve necessariamente sottostare a una serie di altre norme che ne disciplinano modalità e tempi; ad esempio, non si potranno esercitare pratiche religiose turbative del riposo o delle occupazioni di altre persone, fattispecie contravvenzionale prevista e punita dall'art. 659 c.p.

²⁵⁴ Il capo I del Titolo IV Libro II del Codice Penale è stato così rubricato dopo l'intervento della L. 24 febbraio 2006, n. 85, che ha sostituito l'originale «Dei delitti contro la religione dello Stato e i culti ammessi».

e in generale di regole di condotta atte ad assicurare la libera e pacifica convivenza²⁵⁵. Resta comunque fermo il divieto, durante la celebrazione dei riti religiosi, di pratiche contrarie al pudore sessuale (si pensi a riti orgiastici) o aberranti (come il sacrificio di animali), ma anche atti diretti a superare la libera coscienza individuale, quali ad esempio pratiche ipnotiche²⁵⁶.

Da ciò ne deriva certamente che divieti all'esercizio del culto derivanti da provvedimenti di polizia richiamanti esigenze -più o meno improprie- di ordine pubblico, sono oggi in conflitto con il dettato costituzionale: la circolare Buffarini-Guidi, già citata precedentemente, presenterebbe un evidente conflitto con l'art. 19 Cost., dunque provvedimenti ostativi di polizia sarebbero preferibilmente da considerarsi illegittimi²⁵⁷.

Proseguendo sulla strada delle limitazioni al diritto di libertà religiosa, si è già avuto modo di notare che la contrarietà all'ordine pubblico non rappresenta più un tradizionale confine ai piedi del quale il diritto *de quo* si deve arrestare.

Il fondamentale intervento giurisprudenziale degli anni post bellici, in particolare per la materia oggetto del presente studio è, senza dubbio, la sentenza n. 59 pronunciata dalla Corte Costituzionale il 24 novembre 1958. Il Giudice delle Leggi dichiarava l'illegittimità costituzionale per contrasto con il dettato dell'art. 19, delle norme dell'art. 1 del R.d. 28 febbraio 1930 n. 289 sulla autorizzazione governativa per l'apertura di templi e oratori delle confessioni di minoranza, e dell'art. 2 dello stesso decreto che subordinava la legittimità della riunione non autorizzata alla nomina di un ministro culto approvato dall'autorità governativa.

Con l'entrata in vigore della Costituzione infatti, la giurisprudenza riteneva che le norme in questione fossero da considerarsi inapplicabili²⁵⁸ mentre la dottrina si assestava su posizioni più morbide, consentendo una limitata applicabilità di esse ove non contrastassero con la libertà religiosa e di culto.

Il primo articolo richiedeva un'autorizzazione governativa per l'apertura di templi

²⁵⁵ Cass. Pen., Sez. VI, 8 ottobre 1997, n. 1329.

²⁵⁶ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, cit., pp. 132-133.

²⁵⁷ PEYROT G., *Provvedimenti ostativi dell'autorità di polizia e garanzie costituzionali per il libero esercizio dei culti ammessi*, cit., pp. 229-230.

²⁵⁸ MARCHEI N., *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 12/2014, p. 2.

non solo ai fini civili, ma anche affinché fosse possibile esercitare il culto; la Corte sanciva l'operatività della competenza statale solo con riferimento all'efficacia civile, posto che il libero esercizio del culto è prerogativa di ogni fede religiosa.

Anche l'art. 2 dello stesso decreto deve dichiararsi costituzionalmente illegittimo *nella sua totalità, posto che esso sottopone l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto a condizione che la riunione sia presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina sia stata approvata dal Ministro competente, condizione che non riguarda gli effetti civili ed è in contrasto con la libertà ampiamente garantita dall'art. 19 della Costituzione.*

La Corte stabilisce invece la conformità alla Costituzione dell'art. 3 della legge sui culti ammessi, secondo il quale *le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'approvazione.*

Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa. La notifica della nomina dei ministri di culto risulta, secondo la Corte, necessaria ove la confessione religiosa voglia che gli atti da questi compiuti dispieghino effetti nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale; secondo la Corte la figura del ministro di culto non approvato non è esclusa, ma lo sono solamente gli effetti civili degli atti dallo stesso compiuti.

Pur con tale storico intervento restava in vigore la necessità dell'approvazione della nomina dei ministri di culto acattolici per ciò che concerne gli effetti civili degli atti compiuti; a ragione una parte della dottrina²⁵⁹ ha sostenuto che la discrezionalità che permarrebbe nelle mani della Pubblica amministrazione la quale, *qualora il culto non sia (...) già noto al governo*, possa valutare anche le notizie circa *la denominazione di esso, i suoi scopi, i suoi riti, i mezzi finanziari dei quali dispone, i nomi degli amministratori, l'autorità ecclesiastica superiore*

²⁵⁹ FINOCCHIARO F., *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1959, II, p. 30.

*da cui dipende*²⁶⁰, appare in un certo qual modo illegittima. Visto il comma secondo dell'art. 8 Cost. le confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti col solo limite del non contrasto con l'ordinamento giuridico italiano, ma ove l'approvazione venga negata in seguito, per esempio, ad una valutazione negativa sugli scopi ai quali tende la confessione religiosa, apparirebbe una ingerenza illegittima da parte dello Stato²⁶¹. Tuttavia vi sarebbe da riflettere circa le basi sulle quali si poggia una mancata approvazione di un ministro di culto, su quali valutazioni essa si fonda e quale sia l'autorità legittimata a stabilirlo.

Per concludere, la formulazione dell'art. 19 non potrebbe 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*²⁶².

La costruzione di templi è l'edificazione del proprio simbolo affinché lì si possano riunire gli appartenenti ad esso. E la potenza di un simbolo certamente alla volte può essere così dirompente da essere messo al bando²⁶³ o essere vittima di *attentati amministrativi* contro la sua erezione.

La storia di Italia non è stata ferita da lacerazioni socio-religiose irreversibili, come invece è accaduto nei paesi riformati, dilaniati da guerre religiose che hanno portato alla cancellazione dello *status quo* e alla costruzione di un assetto completamente nuovo. Pur attraversando l'anticlericalismo dei moti risorgimentali, l'inizio del nuovo secolo benedice la posizione di privilegio goduta dalla religione maggioritaria, mentre gli alti muri innalzati nei confronti delle altre confessioni religiose e gli esercizi arbitrari dei pubblici poteri continuano a non turbare il quieto sonno della coscienza collettiva²⁶⁴.

²⁶⁰ Art. 20 ult. Comma R. D. 28 febbraio 1930, n. 289

²⁶¹ FINOCCHIARO F., *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, cit., pp. 31-32.

²⁶² Corte Cost. sent. n. 59 del 1958

²⁶³ Ad es., in Arabia Saudita vige un divieto assoluto di costruire templi di fedi diverse da quella musulmana perché sacra è la terra del Profeta; nel territorio del Monte Athos, in Grecia, è fatto divieto di costruire edifici di culto diverso da quello ortodosso.

²⁶⁴ DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 92.

2.2. L'espressa tutela dell'art. 20 Cost.

Rimane da trattare l'articolo 20, punto focale per la materia di cui si sta trattando.

La norma in questione non ha interessato più di tanto la dottrina nel corso dei decenni e non provocò nemmeno un interessante dibattito in Assemblea Costituente. Il 19 dicembre 1946, durante la seduta pomeridiana, la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione proseguiva la discussione sulla libertà di opinione, di coscienza e di culto.

La norma, quella che sarà l'art.20, in una formulazione leggermente diversa da quella attuale, è proposta dall'On. Dossetti: «Il carattere ecclesiastico o lo scopo di religione o di culto di una associazione o di una istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative per la sua costituzione od attività, per la sua erezione in persona giuridica e per la sua capacità di acquistare, di possedere ed amministrare beni mobili ed immobili, come non possono essere causa di speciali gravami fiscali». Non ci furono voci contrarie, se escludiamo la proposta dell'On. Cevolotto il quale suggeriva di prevedere limitazioni quando l'ente e i suoi titolari fossero sussidiati dallo Stato o da altri enti pubblici ovvero godessero di esenzioni tributarie; osservava infatti Cevolotto che *se lo Stato paga, può altresì imporre delle limitazioni*²⁶⁵.

Tuttavia il Dossetti chiariva che la limitazione proposta dall'On. Cevolotto non era in contraddizione con la norma posta nell'articolo in discussione, in quanto questo non riguardava le eventuali restrizioni o il diritto di intervento dello Stato nel momento in cui quest'ultimo forniva una contropartita all'ente stesso; piuttosto era teso ad evitare esclusioni di riconoscibilità fondate sul carattere ecclesiastico dell'ente. Dossetti sosteneva che l'articolo proposto intendesse stabilire che eventuali limitazioni dovessero essere adottate per tutti gli enti e non solo per gli enti con scopo o finalità di culto.

Allo stesso modo l'On. Marchesi era preoccupato che a queste associazioni ecclesiastiche dotate di personalità giuridica (e dunque potenziali titolari di diritti di proprietà e altri diritti reali su beni mobili ed immobili), fosse anche consentita

²⁶⁵ Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 19 dicembre 1946, p. 504

la proprietà di larghe estensioni di terreno immuni da riforme legislative. Dossetti tranquillizzava il deputato affermando che non si sarebbe dovuta dimenticare la legislazione sugli acquisti degli enti morali, la quale imponeva all'ente morale determinate condizioni e limiti per l'acquisto di beni, come ad esempio il divieto di acquisto di beni mobili *mortis causa* o per atto di donazione o per compravendita *se non con l'autorizzazione governativa, la quale è un atto discrezionale che può essere dal Governo dato o rifiutato. Il Governo ha quindi in mano un'arma per garantirsi che questi enti non si espandano eccessivamente*²⁶⁶.

Proseguiva convinto il Dossetti, sostenendo che la norma in discussione non precludesse allo Stato la possibilità di introdurre ulteriori limitazioni, ma intendesse solo assicurare che tali eventuali limitazioni fossero adottate nei confronti di tutti gli enti e non soltanto per gli enti aventi scopo o finalità di culto. *Se lo Stato in futuro decidesse che le persone giuridiche non possono possedere la terra, la norma in discussione non contraddirebbe a tale decisione e non verrebbe a garantire agli enti ecclesiastici un trattamento particolare*²⁶⁷. La norma in esame mirerebbe invero, secondo il Relatore, *soltanto a escludere un privilegio negativo e odioso. La personalità giuridica degli enti ecclesiastici può essere colpita da tutte le leggi restrittive in vigore per gli altri enti morali; ma, in base a questo articolo, non può essere colpita in modo speciale per il semplice fatto di essere persona ecclesiastica.*

La norma, nell'attuale formulazione, fu poi approvata senza ulteriori rilevanti discussioni, con 13 voti favorevoli, 1 contrario e 9 astenuti. Alla fine l'On. Cevolotto si convinse, ritirò la sua proposta, e votò a favore dell'articolo²⁶⁸.

Resta ora da indagare quale sia la ragione dell'art. 20. Si ritiene che la prima ragione sia storica, facilmente rinvenibile nella volontà dei Costituenti di escludere ogni “rigurgito giurisdizionalista”, tipico di quella legislazione eversiva ottocentesca prima del regno di Piemonte e di Sardegna, e poi in seguito del neonato Regno di Italia di cui si è ampiamente trattato in precedenza.

La norma intende garantire la facoltà dei singoli e delle confessioni religiose di

²⁶⁶ Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 19 dicembre 1946, p. 504. Dossetti si riferisce alla legge Cavour-Rattazzi del 1855.

²⁶⁷ Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 19 dicembre 1946, p. 504

²⁶⁸ Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 19 dicembre 1946, p. 506

dare vita ad enti, che siano a struttura associativa o meno, e pone al legislatore il divieto di discriminare questi enti rispetto agli altri di diritto comune. Tuttavia è pur vero è che tale garanzia è desumibile anche da altre disposizioni costituzionali, come ad esempio l'art. 18 sulla libertà di associazione²⁶⁹.

Norma “di chiusura” del sistema costituzionale²⁷⁰ poiché completerebbe la tutela del fenomeno religioso per tutti quegli aspetti della libertà religiosa che potrebbero non risultare sufficientemente protetti da una interpretazione restrittiva degli artt. 3, 7, 8, 19, andrebbe a rafforzare e completare sia la libertà religiosa (non a caso segue l'art. 19) ed estenderebbe anche ulteriormente il principio di eguale libertà delle confessioni espresso dall'art. 8.

L'art. 20 si prefigge di perseguire un assetto pluralista della società che non resti sulla carta, ma che porti con sé il pregnante scopo di porre a fondamento dell'ordinamento tutto una precisa concezione della persona umana e delle formazioni sociali che attengono allo sviluppo della personalità. Tale assetto sociale si mantiene aperto dunque riformabile entro le coordinate costituzionali. La lettura di tale disposizione andrebbe allora verso tale direzione: un necessario completamento del reticolato costituzionale.

Consideriamo allora che il nostro Patto fondamentale richiede l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.) e che *ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*”(art. 4 Cost.); quel “fine di religione o di culto” che il legislatore nomina all'art. 20 può a ragione essere considerato un legittimo obiettivo della società, come tanti altri scopi specifici, quali quelli “di pubblica utilità” o “di rilevanza sociale”²⁷¹

Quindi inserito in questo quadro forse l'art. 20 prima ancora che ad una *ratio* di

²⁶⁹ «Art. 18. I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.»

²⁷⁰ BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, cit., p. 86; SPINELLI L., *Diritto Ecclesiastico: parte generale*, cit., p. 122. Vedere anche FIORENTINO S., *Gli enti ecclesiastici e il divieto di discriminazioni (art.20)*, (a cura di) CASUSCELLI G., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 57 ss.

²⁷¹ Cfr. ad es gli artt dal 41 al 44 Cost.

garanzia e difesa nei confronti di un giurisdizionalismo ottocentesco, risponde all'intento di perseguire uno degli obiettivi di progresso (chiaramente spirituale) che la Carta costituzionale prevede. In questo consisterebbe la *ratio* promozionale ad esso attribuita.

Occorre a questo punto puntualizzare che la norma non tutela solamente formazioni aventi carattere ecclesiastico o appartenenti a confessioni organizzate, ma anche quei gruppi, movimenti e associazioni con finalità di religione e di culto che però non rientrano nell'alveo di applicazione degli artt. 7 e 8 perché non collegati ad alcuna confessione religiosa particolare. L'art. 20 risponderebbe allora altresì ad una richiesta di flessibilità circa il fenomeno religioso inteso nel suo insieme, in particolare all'interno del quadro pluralista rimarcato a più riprese dalla giurisprudenza.

L'art 20 tutela infatti le associazioni e le istituzioni aventi carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto. Una precisazione è d'obbligo con riferimento al predicato "ecclesiastico": esso si riferisce sia agli enti che appartengono alla chiesa cattolica sia alle altre chiese cristiane es. Valdesi, avventisti, pentecostali, battisti, luterani... L'estensione della tutela anche agli enti delle confessioni diverse dalla cattolica emergerebbe esclusivamente dal riferimento agli enti con fini di religione o di culto.

Con i termini *associazione* e *istituzione* la Costituzione lascia intendere che la garanzia dell'ordinamento statale riguarda anche quelle che sono aggregazioni non istituzionalizzate. La norma mira a proteggere anche il momento di formazione dell'ente, ove vieta speciali limitazioni legislative e speciali gravami fiscali per la costituzione e capacità giuridica dell'ente. Essa parifica inoltre la condizione degli enti indipendentemente dalla confessione di appartenenza, e dunque estende a tutte le confessioni le garanzie offerte dalla legislazione concordataria agli enti della chiesa cattolica, ridimensionando notevolmente il *favor* per quest'ultima.

Secondo dunque l'art 20 è illegittima ogni discriminazione degli enti sia rispetto agli enti di diritto comune ma anche anche all'interno della stessa categoria di enti religiosi; se dunque viene modificato il diritto comune in senso migliorativo circa il trattamento delle persone giuridiche, ciò genererebbe una situazione illegittima

in quanto la legislazione speciale in materia di enti ecclesiastici resterebbe tale e quale e dunque meno favorevole rispetto alla nuova; lo stesso varrebbe anche per l'introduzione di norme disciplinanti in senso più favorevole gli enti di una determinata chiesa rispetto a quelle delle altre confessioni che assumerebbero carattere discriminatorio.

Il divieto speciali gravami fiscali è senza dubbio da collegarsi all'art 53 Cost.: *Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.* Per la Costituzione vige l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche *solo* in ragione della capacità contributiva: la capacità contributiva degli enti ecclesiastici con fine di religione o culto non è dunque influenzata dalla loro qualificazione soggettiva o dai fini perseguiti.

La norma consente allo stato di introdurre agevolazioni fiscali a favore delle associazioni e istituzioni religiose limitatamente alle attività concernenti la finalità di religione o culto ma vieta di gravarle di oneri fiscali discriminatori, anche qualora il ricavato fosse impiegato per finanziare attività confessionali.

Pur non avendo generato un dibattito acceso in Assemblea Costituente, l'art. 20 però ancora oggi divide la dottrina sul ruolo e sulla sua portata.

C'è chi²⁷², partendo dalla premessa che il lavoro del giurista quale interprete delle norme deve essere concentrato in ogni possibile sforzo per trovare un valore normativo alle parole del legislatore, situa la problematica nella individuazione di un contenuto normativo minimo attribuibile. La domanda non riposa nel rapporto tra carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto a proposito delle quali possono proporsi varie interpretazioni, bensì è *quale contributo normativo è stato apportato da questo articolo ai soggetti che intende garantire?* Secondo tale dottrina questo interrogativo resterebbe senza risposta.

Fino alla revisione del Concordato si sosteneva semplicemente che l'art. 20 fosse diretto ad impedire che i soggetti in esso indicati subissero trattamenti peggiori di quelli previsti per il diritto comune, senza ovviamente rendere illegittimo un eventuale trattamento più favorevole, ad es. quello concordatario. Probabilmente

²⁷² ONIDA F., *L'articolo 20 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 1, marzo 1996, p. 105 ss.

era questa l'unica preoccupazione dei Padri costituenti; inizialmente infatti la garanzia di eguaglianza ex art. 3 poteva essere considerata limitata alla protezione delle sole persone fisiche, e l'art. 20 in questo quadro tutelava almeno gli enti religiosi. Ma ovviamente una tale garanzia risultava insoddisfacente: come potrebbe infatti una Costituzione dello Stato non garantire contro l'eventualità di discriminazioni tutte le ideologie ma solo quelle a carattere religioso? In soccorso però interviene la giurisprudenza costituzionale, che dagli anni '60 porrà sotto l'ala dell'art. 3 tanto le persone fisiche quanto gli enti, nei quali la personalità delle persone fisiche si espande (art. 2). Da questa interpretazione evolutiva dell'art.3, unita agli artt. 18 (libertà associazione), 53 (tassazione legata alla capacità contributiva), 2 (formazioni sociali), l'art. 20 diventerebbe superfluo, privo di uno specifico contenuto normativo.

Altra parte della dottrina, all'inizio degli anni 2000²⁷³, in aperta polemica con le tesi suesposte, sosteneva che la disposizione in esame allargava le maglie della categorizzazione giuridica a favore del pluralismo religioso. Proprio in sede di confezione dell'art. 20 traspariva un modo nuovo di impostare la questione dei rapporti con la religione, cioè una piena apertura culturale e giuridica verso il fenomeno religioso e alle sue molteplici manifestazioni.

Alle accuse di inutilità dell'art. 20, la risposta dovrebbe essere quella che esso realizza una finalità specifica, in parte estranea alle altre norme costituzionali in materia religiosa, in quanto il suo oggetto specifico è il riconoscimento della personalità giuridica alle formazioni sociali di ispirazione religiosa e la qualificazione esplicita del fine di religione intesa in senso lato, quale presupposto per il conferimento appunto della personalità giuridica.

Rispetto alle accuse di ridondanza le quali ritengono l'art. 20 superfluo alla luce degli effetti dispiegati da altri articoli, quali ad esempio l'art. 18 sulla libertà di associazione²⁷⁴, è opportuno non trascurare il rilievo che le attività religiose in forma associata presentano profili peculiari tipici, del tutto assenti in altre associazioni, come ad esempio il momento rituale.

²⁷³ RICCA M., *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma "non inutile"*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000.

²⁷⁴ M. RICCA, *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi*, cit., p. 1539

In conclusione, da un lato l'art. 20 realizza una eguaglianza formale tra gli enti religiosi, e dall'altro rende possibile una tutela preferenziale degli interessi religiosi e di culto, e questo perchè il Costituente ha voluto delineare in questo modo gli interessi attinenti alla promozione e allo sviluppo della persona umana. Tuttavia sarebbe preferibile non leggere in combinato disposto l'art. 20 e l'art. 3 poiché, volendo seguire quella *ratio* promozionale di cui si è detto, l'art. 20 rappresenterebbe un'integrazione ed un completamento dell'art. 19. Questi due articoli letti in combinato disciplinerebbero momenti diversi ma *unici* del fenomeno religioso: nel primo verrebbe considerato quale diritto assoluto, mentre il secondo sarebbe declinazione di esso, un'estrinsecazione concreta, con esplicita definizione da parte del Costituente dei contenuti attraverso riferimenti all'attività degli enti, agli aspetti fiscali, al momento costitutivo di essi, onde assicurare la libera e dinamica formazione degli enti religiosi²⁷⁵.

²⁷⁵ M. RICCA, *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi*, cit., p. 1547

II. L'EDILIZIA DI CULTO NEL DIRITTO URBANISTICO ITALIANO: DALLA LEGGE PONTE ALLA “SVOLTA” FEDERALISTA.

1. Gli interventi di edilizia di culto post-bellica: primi piani particolareggiati ed interventi di finanziamento statale.

Il secondo conflitto mondiale gravò notevolmente sul patrimonio edilizio destinato al culto.

Non che mancasse, nel panorama giuridico dell'epoca, una legislazione apposita volta a tutelare gli edifici destinati al culto in caso di ostilità e stati di guerra²⁷⁶. Tuttavia, considerata la dimensione globale che il conflitto assunse e la potenza distruttiva dei mezzi bellici utilizzati, la normazione esistente risultò assai carente: solo in Italia si stima che le chiese danneggiate o distrutte ammontassero a 5000 unità²⁷⁷.

Necessaria fu dunque la concentrazione del legislatore italiano in un'opera di intervento straordinario per la ricostruzione di quanto danneggiato o andato distrutto.

Quando ormai il conflitto stava volgendo al termine, il 1 marzo 1945 venne emanato il D.lgt. n. 154 che imponeva ai Comuni di adottare un piano di ricostruzione avente efficacia immediata di piano particolareggiato, con l'indicazione delle aree da assegnare a sede di edifici di culto, di uffici e servizi pubblici e a spazi di uso pubblico, oltre chiaramente alle reti stradali e

²⁷⁶ Cfr. ad esempio art. 27 dell'Allegato alla II Convenzione Aja 29 luglio 1899: *Negli assedi e nei bombardamenti si dovranno prendere tutte le misure necessarie al fine di risparmiare, per quanto è possibile, gli edifici dedicati al culto, alle arti, alle scienze e alla beneficenza, gli ospedali e i luoghi di ricovero dei malati e feriti, a condizione che non siano adoperati in pari tempo a uno scopo militare. È dovere degli assediati di indicare questi edifici o luoghi di ricovero con segni visibili speciali da notificarsi anticipatamente all'assediante*; con lo stesso contenuto poc'anzi riportato si vedano: art. 5 della IX Convenzione Aja 18 ottobre 1907, art. 44 del R.d. 8 luglio 1928, n. 1415. Vedere anche art. 179 del codice penale militare di guerra. Durante la guerra del 1915-1918 il legislatore italiano si era già premurato di emanare disposizioni per la ricostruzione e riparazione di opere di interesse culturale a carico dello stato per le sole chiese parrocchiali, cfr ad es. R.d.l. 6 ottobre 1919, n. 2094

²⁷⁷ Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione Generale dei servizi speciali, n. 11647/Div. 27^a del 9 settembre 1946, consultabile in *Il diritto ecclesiastico*, 1946, pp.142 ss.

ferroviarie²⁷⁸. Lo scopo di tale prescrizione era quella di avviare una ricostruzione equilibrata che non compromettesse lo sviluppo futuro dei centri abitati. Con successive circolari il ministero dei lavori pubblici- Direzione generale dell'edilizia, dell'urbanistica e delle opere igieniche-, dettava istruzioni per la progettazione dei piani di ricostruzione: ad esempio, suggeriva di collocare scuole, chiese e ospedali in mezzo al verde e lontane da strade e traffico, o che *gli edifici di culto non fossero allineati come le altre case sul margine della stradale, ma fossero collocati su piazze o comunque arretrati rispetto al filo stradale in modo che possano avere una piazzetta o un sagrato, necessari alla comodità e a conferire decoro all'edificio*²⁷⁹.

Tuttavia, gli sforzi legislativi affinché lo sviluppo urbano seguisse direttrici quanto più possibile ordinate furono quasi del tutto vani: la rapida industrializzazione del Paese, insieme con l'abbandono delle campagne condussero ad una rapida espansione fuori piano regolatore. Nel tentativo di arginare tale fenomeno venne creato l'Istituto della *Salvaguardia*, che conferiva effetti immediati provvisori al piano regolatore, dunque senza necessità di attendere la conclusione del lungo *iter* procedimentale e della sua approvazione²⁸⁰.

L'edificio di culto, come emerge da questi primi piani di ricostruzione post conflitto, è parte integrante e necessaria dell'agglomerato urbano, e dunque *protetta* dallo Stato che ritiene la cura delle anime una vera e propria esigenza umana da tutelare e soddisfare²⁸¹.

Il Capo Provvisorio dello Stato promulgava il D.lgs 27 giugno 1946 n. 35 per la Riparazione e ricostruzione degli edifici di culto e di quelli degli enti pubblici di beneficenza danneggiati o distrutti da offese belliche²⁸². Vennero così stanziati due

²⁷⁸ Art. 2 D.lgt 1 marzo 1945, n. 154

²⁷⁹ Circolare del Ministero dei Lavori pubblici, direzione generale dell'edilizia, dell'urbanistica e delle opere igieniche, n. 590/Div. 19^a del 14 agosto 1945.

²⁸⁰ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., p. 13.

²⁸¹ DE STEFANO A., *Il ripristino degli edifici di culto danneggiati o distrutti da eventi bellici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1950, pp. 1012-1013.

²⁸² I concetti di *distruzione* e *danneggiamento*, così come quelli di *riparazione* e *ricostruzione* sono stati chiariti da un intervento della Corte di Cassazione sez. II, 10 gennaio 1950, n. 75: *distruzione* coinciderebbe con la rovina o disintegrazione degli elementi principali della cosa, tale da essere *impossibile totalmente e durevolmente il godimento*. Il *danneggiamento* invece concederebbe una riparazione. La *ricostruzione* attenderebbe alla creazione di una *cosa materialmente, economicamente e giuridicamente nuova e diversa* in luogo di quella andata distrutta, mentre la *riparazione* consisterebbe nel *rimettere in condizioni di uso la cosa*

miliardi per la ricostruzione di chiese e opere di beneficenza, intendendo con tale espressione *chiese cattedrali, parrocchiali, vicariali e succursali, le coadiutorie, i santuari e le chiese di centri abitati nei quali manchi altra chiesa idonea ad assicurare l'esercizio del culto pubblico, anche se della S.Sede, i fabbricati destinati ad uso di seminario e di istituzioni analoghe di religiosi*, ma anche le chiese abbaziali (da equiparare alle cattedrali anche se non nominate) nonché tutti gli edifici che preesistevano e che fossero necessari per il ministero pastorale, come campanili, battisteri, sacrestie, case canoniche, ecc.. Si apriva di fatto la strada ad una serie di interventi pubblici a favore della (sola) Chiesa Cattolica²⁸³.

Si noti che l'intervento dello Stato, il quale si estrinsecava dalla progettazione alla realizzazione della ricostruzione, non era subordinato alla titolarità della proprietà dell'edificio²⁸⁴; *rectius*, ove si fosse trattato di edifici appartenenti ad Enti ecclesiastici sarebbe stata necessaria la richiesta o il consenso dell'autorità diocesana, mentre per le chiese di proprietà privata (es. di confraternite o di persone fisiche) non sarebbe stato necessario il consenso dell'autorità, in quanto risultava sufficiente la richiesta del proprietario accompagnata dall'attestazione ecclesiastica circa i requisiti prescritti *ex lege*²⁸⁵.

Solo dopo l'entrata in vigore della Costituzione il 17 aprile 1948, il Presidente De Nicola promulgava il D.lgs n. 736 il quale estendeva le disposizioni del decreto

danneggiata senza alterarla nella sua essenza.

²⁸³ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 134.

A tale D.lgs fecero seguito:

il D.lgs 29 maggio 1947 n. 649, che apportava emendamenti al 2° comma dell'art. 2 del decreto legislativo Presidenziale 27 giugno 1946, n. 35 «Sono inoltre considerati edifici di culto agli effetti sopradetti i campanili, i locali annessi e quelli comunque pertinenti alle chiese sopradette purché adibiti ad uso di ministero pastorale, di ufficio, di abitazione degli ecclesiastici addetti al servizio delle chiese stesse. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicabili anche ai fabbricati destinati ad uso di seminari danneggiati o distrutti da fatti bellici.»;

la Legge 21 marzo 1953, n. 230 «Gli aventi titolo per conseguire i benefici di cui ai decreti legislativi 27 giugno 1946, n. 35 e 29 maggio 1947, n. 649, ratificati con la legge 10 agosto 1950, n. 784, debbono presentare all'Ufficio del genio civile competente entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, a pena di decadenza, una relazione illustrativa dei lavori da eseguire, con l'indicazione della spesa prevista, tanto se intendano che all'esecuzione dei lavori stessi provveda direttamente l'Amministrazione dei lavori pubblici quanto se intendano invece eseguirli in concessione.

Analoga denuncia debbono effettuare entro lo stesso termine gli enti pubblici locali, pena la decadenza dal beneficio della ricostruzione ai sensi dell'art. 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543.»

²⁸⁴ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., pp. 134-135.

²⁸⁵ Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione Generale dei servizi speciali, n. 11647/Div. 27^a del 9 settembre 1946, in *Il diritto ecclesiastico*, 1946, p. 144.

legislativo 27 giugno 1946, n. 35 alla riparazione e alla ricostruzione *degli edifici dei culti diversi dal cattolico, danneggiati o distrutti da eventi bellici che non siano di proprietà di stranieri e che servano direttamente all'esercizio del culto*. L'intervento pubblico riparativo su tali edifici era però limitato al caso in cui «*l'edificio da ricostruire o da riparare fosse l'unico esistente nel Comune, che fosse legalmente riconosciuto come tale e la riparazione o la ricostruzione fossero ritenute necessarie dal Ministro per i lavori pubblici d'intesa con i Ministri per l'interno e per il tesoro, in relazione al numero dei fedeli del Comune*». Dal punto di vista burocratico non era affatto agevole accedere a detti benefici: gli ostacoli frapposti alla libertà di culto e alla concreta possibilità di esercizio dello stesso erano di rilevante entità. Si supponga che fossero presenti in una città tre chiese evangeliche e due di queste fossero state danneggiate o distrutte: lo Stato non sarebbe in alcun modo intervenuto, ritenendo che le esigenze di culto della popolazione potessero dirsi soddisfatte dalla presenza dell'unico tempio rimasto integro. Atti pubblici discrezionali, burocrazia impenetrabile, diseguaglianza e discriminazione all'eccesso dei benefici previsti per legge: il nuovo assetto costituzionale, repubblicano e democratico, assai poco pareva innovare rispetto alle epoche precedenti.

Appare inoltre evidente come non sia corretto parlare in generale, prima della Legge Ponte del 1967, di una vera e propria *politica legislativa in materia urbanistica*²⁸⁶; gli interventi che si sono succeduti si presentavano disorganici, mera continuazione del cammino di intervento speciale e mirato già avviato dai decreti post bellici sopra menzionati.

L'attenzione del legislatore si concentrò sull'individuazione di un canale di finanziamento pubblico all'edilizia di culto: in sede di discussione della L. 3 agosto 1949 n. 589 (Provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse di enti locali) si ravvisò l'esigenza di estendere i benefici previsti per le opere pubbliche di interesse locale anche alle chiese parrocchiali, cioè una categoria specifica all'interno degli edifici di culto cattolico²⁸⁷.

²⁸⁶ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990, p. 138.

²⁸⁷ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 138; ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto, pluralismo religioso*, cit., p. 31.

Una risposta più concreta arrivò qualche anno dopo²⁸⁸; la L. n. 2522 del 1952, integrata poi dalle LL. 18 aprile 1962 n.168, 17 giugno 1973, n. 444, 23 dicembre 1975, n. 721, 21 dicembre 1978, n. 843, denominata “Concorso dello Stato nella costruzione di nuove chiese”, autorizzava il Ministero dei Lavori pubblici a concedere contributi in conto capitale per l'acquisto di aree in cui edificare un complesso religioso²⁸⁹. La procedura prevedeva la presentazione di una istanza da parte degli Ordinari Diocesani al Ministero dei Lavori Pubblici, previo parere motivato favorevole da parte del Ministero degli Interni: l'Ordinario Diocesano avrebbe dovuto corredare la domanda di una relazione sulla necessità dell'opera, un sommario progetto della stessa ed il visto di approvazione da parte della Commissione Pontificia Centrale per l'Arte Sacra per gli aspetti concernenti la conformità dell'opera ai precetti della liturgia e dell'arte sacra²⁹⁰. L'approvazione del Ministero dei Lavori Pubblici era una sorta di dichiarazione di pubblica utilità delle opere, chiave di accesso per i contributi²⁹¹.

Ancora una volta è necessario sottolineare che la legge riguardasse solo gli edifici di culto cattolico, nulla prevedendo per le altre confessioni religiose; essa prevede a bilancio statale quale voce fissa le opere di intervento, ricostruzione, manutenzione che fino ad ora erano state oggetto di legislazione speciale post-bellica o post-sismica²⁹².

La legge visse per dieci anni, fino a quando fu parzialmente modificata dalla L. 18

²⁸⁸ ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso.*, cit., p. 29 ss.

²⁸⁹ In estrema sintesi, la legge concedeva agli ordinari diocesani contributi pubblici equivalenti alla spesa per l'acquisto delle aree e a quella per la costruzione del *rustico* di nuove chiese parrocchiali o per il completamento di quelle già esistenti, e per la costruzione di edifici adibiti ad uso di ministero pastorale, di ufficio o di abitazione del parroco; il numero e l'ampiezza degli ambienti degli edifici erano da stabilirsi in rapporto al numero dei parrocchiani; lo stanziamento di quattro miliardi l'anno per il biennio successivo, dei quali le somme non impiegate avrebbero potuto essere utilizzate nell'esercizio finanziario successivo. A partire dall'esercizio 1954-1955, le somme per l'applicazione della legge erano da stanziarsi nel bilancio di spesa del Ministero dei Lavori Pubblici. Facile immaginare che uno dei punti più controversi riguardò l'individuazione del rapporto tra il numero dei possibili fruitori della struttura e l'ampiezza dell'edificio, senza considerare che già appariva arduo individuare il soggetto legittimato a stimare il numero dei parrocchiani. A tal proposito intervenne una circolare della Pubblica Amministrazione che in via di massima determinò lo spinoso rapporto: ad es. per parrocchie fino a 1.000 abitanti la superficie totale netta della chiesa era calcolata in mq. 280 con un contributo statale per il rustico in lire 10 milioni. Sul tema si rimanda a CIVARDI U., *Manuale di amministrazione ecclesiastica*, cit., pp. 426-427.

²⁹⁰ Art. 2 L. 2522 del 1952.

²⁹¹ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., pp. 139-140.

²⁹² TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 141

aprile 1962, n. 168²⁹³ (Nuove norme relative alla costruzione e ricostruzione degli edifici di culto), che sostanzialmente apportò una semplificazione amministrativa circa la procedura da seguire: l'onere era a totale carico del Ministero, e si svincolava l'intervento per le abitazioni del parroco da quello per l'edificio di culto. Le modifiche concernevano anche la previsione di una forma aggiuntiva di finanziamento statale per la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico attraverso contributi costanti trentacinquennali²⁹⁴. Anche all'abitazione del clero e agli uffici adibiti ad uso di ministero pastorale era riconosciuto carattere di opere di pubblica utilità una volta approvato il progetto²⁹⁵. Veniva inoltre precisato che l'esecuzione delle opere da parte dell'Ordinario Diocesano avveniva in un regime di concessione, ovvero un potere delegato da chi ne ha titolarità, cioè l'autorità civile. L'approvazione dei progetti coincideva sempre con una dichiarazione di pubblica utilità delle opere²⁹⁶.

Un'interessante rilievo riguarda le chiese distrutte o danneggiate da offese

²⁹³ Come evidenzia CASUSCELLI G., *Edifici ed edilizia di culto*, cit., p. 49, le modifiche riguardarono in particolare il passaggio dal sistema di concessione dei contributi a quello di assunzione dei lavori di costruzione e di completamento del rustico che divennero totalmente a carico del Ministero dei Lavori pubblici. Ancora, si concedeva una maggiore partecipazione dell'autorità ecclesiastica all'individuazione del programma di costruzione di chiese, ponendo in questo modo un argine alla discrezionalità amministrativa, come ricorda sempre CASUSCELLI G., *Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 1201-1202. Ma l'innovazione di maggior rilievo consistette nella possibilità per gli ordinari di Diocesi molto popolari o soggette a continuo incremento di popolazione di ottenere un altro tipo di finanziamento relativo alla spesa riconosciuta ammissibile per la costruzione e per il completamento di chiesa parrocchiale, di locali da adibire ad uso del ministero pastorale o di ufficio o di abitazione del parroco, attraverso un sistema di contributi trentacinquennali costanti erogati dal Ministero dei Lavori pubblici e stabiliti nella misura del 4%.

La concessione del contributo trentacinquennale fu prorogata dalla successiva L. 17 giugno 1973, n. 444 fino all'esercizio finanziario 1978 compreso, estendendolo anche per ipotesi di mera inidoneità dei locali all'esercizio del culto. Importante fu l'introduzione dell'esplicito riconoscimento del carattere di pubblica utilità degli edifici di culto.

La successiva L. 23 dicembre 1975, n. 721 elevò la misura dei contributi trentacinquennali dal 4% al 7%.

Infine la L. 21 dicembre 1978, n. 843 aumentò di un miliardo ogni anno il contributo fino all'esercizio finanziario 1986.

²⁹⁴ Capo II, art. 4

²⁹⁵ COLOMBO A. L., *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 120.

²⁹⁶ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 142; L. ACQUARONE, *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 77.

belliche: se nella L. 2522 del 1952 era fatto espresso divieto di applicazione delle disposizioni legislative ivi contenute²⁹⁷, la legge di modifica n. 168 del 1962 all'art. 12 prevede modificazioni alla L. n. 784 del 1950 proprio sul tema ricostruzione/riparazione, prevedendo la possibilità per l'Autorità ecclesiastica di scindere o unificare più edifici, ricostruirli con maggiori dimensioni *impiegando in tutto o in parte la spesa riconosciuta ammissibile a carico dello Stato per la ricostruzione di edifici preesistenti e del mobilio che li arredava*, estendendo l'applicazione delle disposizioni in materia anche ai proprietari degli edifici destinati ad uso di beneficenza ed assistenza.

Non va dimenticato che la legge n. 167 dello stesso giorno prevedeva piani di zona per l'edilizia economica e popolare (comunemente PEEP), nel tentativo di rispondere alla grande richiesta di nuove costruzioni per i ceti meno abbienti, in particolare dopo l'evento bellico. Concretamente si trattava dell'obbligo, per i Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti, di dotarsi di piani regolatori particolareggiati i quali avrebbero dovuto indicare anche zone da destinare anche alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, tra le quali anche gli edifici di culto²⁹⁸; il Comune avrebbe potuto provvedere all'espropriazione delle aree necessarie alla realizzazione del piano del governo locale²⁹⁹.

Le successive modificazioni alla Legge n. 2522 sopra richiamate non incisero sulla materia dal punto di vista sostanziale ma condussero ad un progressivo massiccio intervento finanziario statale nella costruzione di chiese cattoliche: interessante la comparazione fornita da recenti studi tra l'autorizzazione di cassa per il concorso dello Stato nella costruzione di chiese cattoliche di complessive Lire 30.500.000.000 nell'anno 1984 (ante riforma concordataria) e l'impegno di spesa dello Stato nello stesso anno per l'intera voce «Edilizia scolastica» di

²⁹⁷ Art. 1 ult. comma

²⁹⁸ Art. 4 lett. a) *Il piano deve contenere i seguenti elementi: a) la rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonche' ad edifici pubblici o di culto (...)*. MAURO T., *L'evoluzione della normativa sull'edilizia di culto*, *Jus*, 2, 1995, p. 279.

²⁹⁹ Art. 9.

La legge n. 168 del 18 aprile 1962 disciplinava inoltre la ricostruzione degli edifici di culto cattolico distrutti dai terremoti di Messina (1908) e della Marsica (1915).

complessive Lire 117.250.153.000³⁰⁰. La concezione secondo la quale lo Stato si fa garante del soddisfacimento dei bisogni religiosi della popolazione non era dunque tipica di un periodo fascio-confessionista, quanto evidentemente il naturale prodotto della storia politica e sociale italiana, almeno fino all'entrata in vigore delle leggi di esecuzione dell'Accordo di revisione concordataria nel 1985.

Tuttavia, ogni riferimento agli edifici di culto scomparirà nella legge tampone n. 1187 del 1968: verranno indicate solo “aree da riservare ad esercizi pubblici e di uso pubblico, nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo e sociale”, e prendevano forma, con decreto del Ministro dei Lavori pubblici, gli *standard urbanistici*, tra i quali compariva anche la dicitura «attrezzature religiose»³⁰¹.

³⁰⁰ ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso.*, cit., p. 39.

³⁰¹ MAURO T., *L'evoluzione normativa sull'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 25.

2. Il proliferare della legislazione regionale e la svolta degli anni Settanta.

2.1. La Legge ponte n. 765 del 6 agosto 1967 e l'ingente crescita della legislazione regionale in materia urbanistica.

Le scelte effettuate in sede di Costituente svelavano senza dubbio la volontà di dare al nuovo assetto ordinamentale un'impronta *localistica*: non poteva di certo parlarsi di svolta federalista, tuttavia le autonomie locali cominciarono ad assumere un rilievo del tutto sconosciuto prima di allora, e questo incise non poco anche sull'evoluzione della disciplina dell'edilizia di culto³⁰². Prima di affrontare le conseguenze che il primo riconoscimento delle autonomie locali avvenuto a metà degli anni Settanta³⁰³ ha portato sulla materia di cui trattasi, è opportuno ripercorrere le principali tappe che, in circa dieci anni, hanno condotto a tale cambiamento di rotta.

La legge 765 del 6 agosto 1967, parzialmente modificativa della Legge Urbanistica, limitava di fatto la possibilità di rilascio di licenze edilizie in deroga alle disposizioni dei piani regolatori: poteri di deroga consentiti solo per edifici e impianti pubblici ovvero di interesse pubblico, poiché solo essi erano considerati dalla legge in grado di prevalere sulla pianificazione in quanto connessi ad interessi pubblici³⁰⁴. Tale intervento impediva di fatto un'edificazione selvaggia fuori dalle aree urbanizzate³⁰⁵.

La legge innovava sotto molteplici aspetti: la pianificazione urbanistica (con l'annesso obbligo di licenza edilizia e di controllo delle costruzioni) fu estesa a

³⁰² GARANCINI G., *L'edilizia di culto: evoluzione normativa e problematiche interpretative*, in *Iustitia*, 2000, pp. 112-113.

³⁰³ L. 22 luglio 1975, n. 382 e D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

³⁰⁴ ROCCELLA A., *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., p. 49. Alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, è aggiunto l'articolo 41-quater: "I poteri di deroga previsti da norme di piano regolatore e di regolamento edilizio possono essere esercitati limitatamente ai casi di edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico e sempre con l'osservanza dell'articolo 3 della legge 21 dicembre 1955, n. 1357. L'autorizzazione e' accordata dal sindaco previa deliberazione del Consiglio comunale".

³⁰⁵ L. ACQUARONE, *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 54.

tutto il territorio comunale, e si prevedono piani di lottizzazione tali da permettere anche al privato di attuare il piano regolatore generale, caso in cui i costi sarebbero risultati a carico del lottizzatore³⁰⁶.

La legge denominata «ponte» deve però la sua importanza all'introduzione degli *standard* urbanistici speciali (o *standard* di indirizzo e coordinamento), responsabili di precisi limiti alla discrezionalità dei comuni nella formazione dei piani urbanistici, in particolare per gli aspetti riguardanti la densità edilizia, l'altezza e la distanza tra i fabbricati, i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico, ai parcheggi³⁰⁷. Il concetto di *standard* urbanistico si concretizzò di fatto nel Decreto attuativo 1444 del 2 aprile 1968³⁰⁸, quale spazio riservato in sede di redazione del piano regolatore ad uso pubblico, con la specifica finalità di fornire alla collettività servizi pubblici e attrezzature utili al miglioramento della qualità della vita³⁰⁹. Fondamentale distinguere sin da ora, in quanto sarà utile nel prosieguo, il concetto di *standard* urbanistico ed *opera di urbanizzazione*: se il primo consiste in un'area riservata ad usi pubblici e dunque sottratta si fatto all'esercizio di potestà private, il secondo strumento si concretizza in una attrezzatura o struttura edilizia vera e propria destinata all'esercizio di attività di rilevante interesse per la comunità³¹⁰. Le opere di urbanizzazione sono primarie ove consistano in attrezzature destinate a consentire la fruibilità del territorio nei suoi aspetti basilari ed irrinunciabili, come le strade residenziali, gli spazi di parcheggio, le fognature, la pubblica illuminazione, mentre sono di urbanizzazione secondaria gli asili nido e le scuole materne, le scuole dell'obbligo, le chiese e gli altri edifici per servizi religiosi, gli impianti sportivi di quartiere, le

³⁰⁶ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., pp. 14-15.

³⁰⁷ Si veda l'art. 17 L. n. 765/1967 che ha aggiunto l'art. 41-*quinquies* alla L. 1150/1942.

³⁰⁸ ACQUARONE L., *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 54; ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., p. 68.

³⁰⁹ ACQUARONE L., *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 70.

³¹⁰ COLOMBO A. L., *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 116.

aree verdi di quartiere, ecc..³¹¹

La città abdicava così le sue forme tradizionali ad alta densità in favore della nuova città-periferia o *città diffusa*, che vedeva l'estensione massiccia delle aree circostanti il nucleo urbano, prima del tutto sconosciute allo sviluppo urbanistico³¹².

Nella Circolare 28 ottobre 1967, n. 3210³¹³, il Ministro dei Lavori Pubblici, nel silenzio della Legge, ricomprendeva le chiese tra gli edifici e gli impianti pubblici, quelli cioè finalizzati a perseguire scopi di carattere generale. La disciplina dell'edilizia di culto veniva così inclusa in un *regime privilegiato*: le opere erano realizzabili senza una previa formale variante di piano, anche ove risultassero in contrasto con la pianificazione³¹⁴.

Il Decreto Ministeriale n. 1444 del 2 aprile 1968 di attuazione della Legge Pontedeva la zoonizzazione del territorio comunale allo scopo di osservare la dotazione minima degli spazi da riservare a fini pubblici, cioè gli *standards* urbanistici: tra questi comparivano ovviamente anche le attrezzature religiose³¹⁵.

Il territorio veniva suddiviso in zone omogenee: zone A) centri storici, agglomerati urbani con carattere storico/artistico o di particolare pregio; zone B) di completamento, totalmente o meno edificate non rientranti nelle zone A); zone C) di espansione, destinate a nuovi complessi insediativi non rientranti per densità nelle zone B); zone D) industriali; zone E) agricole, comprese le residenze dei coltivatori; zone F) di pubblico interesse, cioè destinate ad attrezzature di interesse generale, tra le quali anche le attrezzature religiose.

V'è da chiedersi quali “attrezzature religiose” rientrerebbero in tale previsione. In

³¹¹ È la L. 847 del 1964 all'art. 4 primo comma a prevedere l'elencazione delle opere di urbanizzazione primaria; quelle invece di urbanizzazione secondaria saranno previste dal secondo comma aggiunto dalla L. 865 del 22 ottobre 1971. MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., p. 204, COLOMBO A. L., *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 111.

³¹² MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., p. 16.

³¹³ http://www.inu.it/wp-content/uploads/1967_Circolare_Min_LLPP_n_3210.pdf

³¹⁴ ROCCELLA A., *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., p. 49.

³¹⁵ BOLGIANI I., *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012, pp. 5-7; dello stesso A., *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2013, p. 5.

assenza di specifiche indicazioni circa la definizione stessa dell'espressione, necessario risulta fare ricorso, per ciò che concerne il culto cattolico, al concetto di *centro parrocchiale*, e dunque ricomprendervi gli edifici destinati specificamente al culto ma anche tutte le strutture complementari ad attività di culto, come ad esempio gli istituti assistenziali, ricreativi, ecc, inscindibilmente legati da un nesso di funzionalità e giudicati utili dall'autorità ecclesiastica per il perseguimento dei propri fini religiosi; ovviamente la funzione prevalente di essi non dovrà essere di altro tipo, ad esempio commerciale o a scopo di lucro, bensì solo di culto. La canonica per l'abitazione dei sacerdoti, gli uffici parrocchiali, gli spazi liberi per i momenti ludico-ricreativi o sportivi sono tutti ambienti che, *nulla quaestio*, rientrano nella definizione di attrezzatura religiosa³¹⁶.

L'art. 3 del D.M. sui rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, prevede che *per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi siano fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante la dotazione minima, inderogabile, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie e che tale quantità complessiva vada ripartita, tra gli altri, in b) mq. 2,00 di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.)*. La legge includeva dunque le *attrezzature religiose* fra quelle necessariamente da prevedersi per assicurare ad ogni abitante una dotazione minima personale di spazi con valenza “sociale”, quali luoghi di espansione della propria personalità.

Nonostante le nobili e puntali intenzioni, tale “ponte” non condusse mai alla tanto auspicata riforma organica in senso *pubblicista* dei suoli, rimanendo nulla più che un isolato intervento nella disorganica costellazione urbanistica.

³¹⁶ ACQUARONE L., *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., pp. 73-74; COLOMBO A. L., *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., pp. 119-120; BOLGIANI I., *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, cit., pp. 7-8.

2.2. La “legge tampone” n. 1187 del 1968 modificativa degli artt. 7 e 40 della Legge Urbanistica del 1942: l'esclusione delle chiese dai contenuti del Piano Regolatore Generale.

Come già evidenziato quando si è trattato della Legge Urbanistica del 1942³¹⁷, l'art. 40 della stessa aveva di fatto creato una forma di espropriazione del tutto anomala: ove fosse stato apposto un vincolo urbanistico su una determinata area, al proprietario della stessa non sarebbe stato corrisposto alcun indennizzo ma la proprietà del terreno non sarebbe nemmeno transitata in capo alla Pubblica Amministrazione.

L'intervento del Giudice delle Leggi era quantomai inevitabile, e il 29 maggio 1968 con sentenza n. 55, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 7, nn. 2-3-4, e dell'art. 40 della L. 1150/1942, con riferimento all'art. 42, comma 3 della Costituzione, in quanto dette disposizioni non prevedevano un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti a tempo indeterminato. È chiaro tuttavia che gli enti locali, i Comuni in particolare, non sarebbero stati in grado di fronteggiare da soli la corresponsione degli indennizzi ai proprietari di aree sottoposte a vincoli.

Ne derivò la L. n. 1187 del 1968, cosiddetta Legge tappo o tampone, modificativa dell'art. 7 e del primo comma dell'art. 40 della Legge Urbanistica, che attribuiva ai vincoli di inedificabilità un termine di cinque anni entro il quale dare attuazione allo stesso con l'approvazione di piani particolareggiati e di lottizzazione pena la sua decadenza; i vincoli avrebbero dispiegato i propri effetti per tutto il tempo previsto per l'esecuzione dei piani attuativi³¹⁸.

Anche il concetto di *standard* urbanistico vede una parziale modifica: vengono introdotte nuove aree da riservare ad opere ed impianti di interesse collettivo o

³¹⁷ p. 55

³¹⁸ art. 2, L. 1187, 1968 "*Le indicazioni del piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di scadenza dei piani particolareggiati e di lottizzazione*".

sociale, non necessariamente pubbliche³¹⁹. Le chiese non figuravano più tra i contenuti espressi del PRG, per lasciare posto ad una più ampia formulazione «aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale³²⁰».

Da più parti continuava ad auspicarsi una riforma in materia urbanistica³²¹, che di fatto non arrivò nemmeno con la chiusura degli anni Sessanta.

³¹⁹ ACQUARONE L., *Pianificazione urbanistica e standard: lo standard urbanistico religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 55.

³²⁰ Art. 1 L. n. 1187 del 1968 modificativa dell'art. 7, 2 comma n. 4 L. n. 1150 del 1942.

³²¹ Il dibattito in tal senso risale agli inizi degli anni '60, precisamente nel 1962, quando l'allora Ministro dei Lavori Pubblici On. Fiorentino Sullo, avanzava un progetto di riforma urbanistica incentrato sull'esproprio generalizzato delle aree edificabili, la loro urbanizzazione e di conseguenza la concessione ai privati con diritto di superficie. I partiti conservatori avversarono duramente tale proposta per il timore della sottrazione delle abitazioni di proprietà. Successivamente il dibattito sulla questione si placò e tacque fino al 1965 quando la drammatica frana ad Agrigento riaccese il dibattito intorno alla speculazione edilizia. Fu allora che il Parlamento approvò la Legge Ponte.

2.3. La novella n. 865 del 1971: i programmi pubblici di edilizia residenziale. La «prima regionalizzazione».

Gli anni Settanta si aprono con un rilevante intervento pubblico in materia residenziale. La “legge per la casa” infatti si inserisce proprio in questo quadro: l'anno è il 1971 e la legge la n. 865, rubricata *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*³²².

Era il momento dell'edilizia popolare: le aree individuate dal comuni a norma della L. 18 aprile 1962, n. 167 per l'edilizia economica e popolare inserite nei piani particolareggiati venivano espropriate dai comuni o dai loro consorzi. Tali zone sarebbero divenute parte del patrimonio indisponibile del comune o del consorzio, sulle quali essi avrebbero potuto concedere il diritto di superficie per la costruzione appunto di residenze per i meno abbienti con i relativi servizi urbani e sociali, di durata indeterminata per gli enti pubblici con riguardo alla realizzazione di impianti e servizi pubblici e non inferiore ad anni 60 e non superiore ad anni 99 in tutti gli altri casi³²³.

Per i terreni edificabili si procedette all'esproprio generalizzato e obbligatorio da parte del Comune³²⁴ e l'indennità corrisposta era pari al solo valore agricolo del suolo; lo stesso criterio si applicava per l'espropriazione di fabbricati, per i quali contava lo stato di conservazione dello stesso³²⁵.

Per quello che in questa sede rileva, con il suo art. 41 la novella del 1971 modificava l'art. 1 della L. 29 settembre 1964, n. 847 introducendo una lettera

³²² Di tale legge una parte della dottrina ha sostenuto che è *la legge che contiene le maggiori contraddizioni (...) di difficilissima interpretazione per la quale probabilmente l'interpretazione è quella che si può fare a posteriori, dopo che è stata applicata, e direi che anche l'applicazione di questa legge, le volte che è stata fatta, è stata molto, molto tortuosa, molto difficile*, così BERTI G., *Discrezionalità dei comuni in materia di pianificazione con riferimento allo standard religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 99.

³²³ Art. 35

³²⁴ Art. 26

³²⁵ MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., pp. 18-19.

«c)», la quale concedeva ai Comuni di contrarre mutui anche per la realizzazione delle cosiddette opere di urbanizzazione secondaria (prima era previsto solo per quelle di urbanizzazione primaria, dunque inapplicabile gli edifici di culto), ivi dunque ricomprese anche *le chiese e gli altri edifici per servizi religiosi* (art. 44 integrativo del previgente art. 4)³²⁶. La legge confermava inoltre la facoltà, in capo ai Comuni, di procedere ad espropriazione delle aree destinate sia alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica, ma anche delle aree da destinare ad opere di urbanizzazione non residenziale, con possibilità di cedere queste ultime in proprietà ove esulassero dalle competenze della pubblica amministrazione (es. cinema)³²⁷. L'opera del legislatore non si limitava dunque a fornire alloggi disponibili, bensì allargava l'attenzione anche a tutto quello che era contorno di esso, e che permetteva all'abitante di sviluppare e accrescere la propria personalità anche attraverso l'interazione con altri cittadini e per mezzo di servizi e strumenti pubblici, per godere a pieno di quel compendio di facoltà, libertà e diritti immaginato dal Costituente³²⁸.

All'ente religioso istituzionalmente competente sarebbero state attribuite le opere destinate ad *attività religiose*³²⁹, anche se tale formulazione ha destato non poche perplessità in ordine alla sua genericità. Le diverse espressioni utilizzate nei molteplici interventi legislativi sulla materia («attività religiose» nell'art. 57 poc'anzi menzionato, «servizi religiosi» all'art. 44 della stessa legge, «attrezzature

³²⁶ CASUSCELLI G., *Edifici ed Edilizia di culto: problemi generali*, cit., pp.89-90; GARANCINI G., *L'edilizia di culto: evoluzione normativa e problematiche interpretative*, cit., pp. 113-114.

³²⁷ Art. 26 (abrogato dalla L. n. 10 del 1977)

³²⁸ RECCHIA G., *Considerazioni sulla tutela degli interessi diffusi nella Costituzione*, in *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 55 ss.

³²⁹ Art. 57. La costruzione degli alloggi di cui alla lettera a) del precedente articolo 55 è affidata di norma agli Istituti autonomi per le case popolari e loro consorzi e a cooperative e loro consorzi attraverso apposite convenzioni. Può essere altresì affidata a società a prevalente partecipazione statale sulla base di convenzioni all'uopo stipulate dalle Regioni.

Le convenzioni predette fissano le modalità di progettazione e di approvazione dei progetti, i tempi ed i modi di esecuzione dei lavori, i controlli, gli aspetti tecnici, economici e finanziari dell'intervento e in particolare le quote di finanziamento destinate alla realizzazione degli alloggi e delle spese di urbanizzazione, nonché le modalità di trasferimento delle opere di cui al comma seguente.

Sono attribuiti:

- agli Istituti autonomi per le case popolari, gli alloggi realizzati e destinati alla generalità dei lavoratori ed ai dipendenti di aziende ammesse a costruire direttamente;
- ai comuni, le case-albergo, le aree pubbliche, gli spazi e il verde attrezzato e quanto altro di loro competenza; nonché le opere destinate ad attività sociali, sportive, culturali ed assistenziali, che potranno essere assegnate ad enti istituzionalmente competenti;
- all'ente religioso istituzionalmente competente, le opere destinate ad attività religiose.

religiose» nel D.M. n. 1444 del 1968) hanno creato un discreto *caos* interpretativo: l'attribuzione di cui all'art. 57 non è chiaro se sia in proprietà ovvero in superficie, considerato che l'art. 35 della stessa legge³³⁰ attribuisce ai comuni la competenza ad espropriare i terreni e concedere successivamente il diritto di superficie ai soggetti realizzanti le opere, mentre l'art. 64³³¹ attribuirebbe in proprietà le opere realizzate dai soggetti di cui all'art. 57³³².

Nonostante le diverse problematiche circa i rapporti non regolati tra i Comuni e gli enti ecclesiastici competenti dei servizi religiosi, la disciplina dettata dalla legge 865 rimase criterio-guida per la regolamentazione di tali relazioni con riferimento ai casi concreti di volta in volta emergenti³³³. Interessante però interrogarsi circa la competenza nella gestione dell'opera che era stata realizzata dall'autorità civile ma gestita poi dall'autorità ecclesiastica; quest'ultima, proprietaria o titolare di altro diritto reale sulla cosa, avrebbe dovuto garantire i servizi secondo lo scopo per cui il bene stesso è stato realizzato. Tuttavia, è stato a ragione osservato che tutto ciò che attiene ai servizi religiosi offerti, alla loro organizzazione e disciplina, chiaramente di competenza dell'autorità confessionale, non possono in alcun modo essere soggetti all'autorità statale ed ai suoi limiti, in quanto espressione appunto di un ordinamento confessionale del

³³⁰ Art. 35 Le disposizioni dell'articolo 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono sostituite dalle norme di cui al presente articolo.

«[...] Su tali aree il comune o il consorzio concede il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali. La concessione del diritto di superficie ad enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici è a tempo indeterminato; in tutti gli altri casi ha una durata non inferiore ad anni 60 e non superiore ad anni 99. L'istanza per ottenere la concessione è diretta al sindaco o al presidente del consorzio. Tra più istanze concorrenti è data la preferenza a quelle presentate da enti pubblici istituzionalmente operanti nel settore della edilizia economica e popolare e da cooperative edilizie a proprietà indivisa. La concessione è deliberata dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio. [...]»

³³¹ «Art. 64 Le opere di urbanizzazione e di edilizia sociale comprese nei programmi di cui al presente titolo sono realizzate dagli enti ed organismi incaricati dell'attuazione dei programmi costruttivi, sentite le competenti amministrazioni comunali, e sono attribuite in proprietà agli enti ed organismi indicati nell'articolo 57 della presente legge, dopo l'approvazione del relativo collaudo da effettuarsi entro tre mesi dalla loro ultimazione. Per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative alla parte del programma di competenza del Ministero dei lavori pubblici, sono concessi a favore degli enti indicati all'articolo 68 contributi costanti trentacinquennali nella misura occorrente al totale ammortamento dei mutui, compresi gli oneri per spese e interessi.[...]»

³³² A favore della proprietà è ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso. Contributo allo studio della problematica del dissenso religioso*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 77.

³³³ Ad evidenziare il paradosso è TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., pp. 164-165

tutto autonomo e distinto da quello civile³³⁴.

Gradualmente si assiste al trasferimento di competenze dallo Stato centrale agli enti locali, titolari tra l'altro del rilascio dei permessi per costruire³³⁵. E ciò avvenne di fatto nelle pieghe della Costituzione, il cui art. 117 nella sua formulazione precedente la riforma costituzionale del 2001, attribuiva alle Regioni le competenze per emanare norme *nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*. Le materie erano, tra le altre: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, circoscrizioni comunali, polizia locale urbana e rurale, beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera, istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica, urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, caccia e pesca nelle acque interne, ovvero altre materie indicate da leggi costituzionali.

Il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 rubricato «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici» demandava alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica concernenti, tra gli altri, l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento previsti dall'art. 5 della legge urbanistica del 1942, n.1150, l'approvazione dei piani regolatori generali, l'autorizzazione e l'approvazione delle relative varianti, l'approvazione dei piani delle zone destinate all'edilizia economica e popolare (legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni), la fissazione dei termini per la formazione dei piani particolareggiati, e l'approvazione dei medesimi. Al fine di assicurare unitarietà e coordinamento alla pianificazione urbanistica, lo Stato avrebbe avuto altresì il compito di definire *gli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani territoriali regionali nonché gli standard urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici* (art. 9).

³³⁴ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 166

³³⁵ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 154

2.4. La “seconda regionalizzazione” del 1977.

La legge Bucalossi, n. 10 del 28 gennaio 1977 (Norme per l'edificabilità dei suoli), obbligava chi otteneva la concessione ad edificare al pagamento dei contributi per oneri di urbanizzazione (art. 3); questo valeva anche per le opere di urbanizzazione secondaria (art. 5)³³⁶, eccettuate, tra gli altri, gli edifici di culto³³⁷; in questo modo il comune percepiva somme per la costruzione di opere di urbanizzazione, da destinarsi anche per la costruzione di detti edifici.

Certamente in questo momento l'edilizia di culto è competenza sia dello Stato sia dei Comuni, con diversi canali di finanziamento aperti e una complessa stratificazione normativa.

La legge pareva vincolare i proventi delle concessioni a certe finalità, quali la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria³³⁸; dunque se tali contributi erano versati in conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune e risultavano quindi destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, dovevano essere spesi come indicato dal legislatore. Se così non fosse stato infatti, ci si sarebbe trovati di fronte ad un provvedimento illegittimo per violazione di legge o per sviamento di potere per mutazione del fine legislativamente previsto³³⁹.

L'obbligo per il Comune di assicurare che tutte le opere di cui alla L. 847/1964

³³⁶ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 159 ss.; Dello stesso A., *Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, n. 1, p. 89.

³³⁷ Art. 9 lett. f) *per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici*; A tal proposito è intervenuto anche il Tar Lazio, decisione del 23 giugno 1982, n. 671. PUCCI G., *Edifici di culto e disciplina urbanistica: interrogativi*, *Il Diritto ecclesiastico*, 3-4, 1978, p. 646 ss.

³³⁸ Art. 12. *Destinazione dei proventi delle concessioni. I proventi delle concessioni e delle sanzioni di cui agli artt. 15 e 18 sono versati in conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune e sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'art. 13, nonché, nel limite massimo del 30 per cento, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.*

³³⁹ BASSI F., *I proventi delle concessioni a costruire di spettanza degli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso*, AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., p. 82 ss. reputa tale denaro “bene patrimoniale indisponibile”.

(Autorizzazione ai Comuni e loro Consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167) sarebbero state concretamente realizzabili, non corrispondeva ad uno speculare obbligo per lo stesso di provvedere direttamente alla costruzione; si veda infatti a tal proposito il già citato art. 64 L. 865 del 22 ottobre 1971 secondo il quale *le opere di urbanizzazione e di edilizia sociale comprese nei programmi di cui al presente titolo sono realizzate dagli enti ed organismi incaricati dell'attuazione dei programmi costruttivi, sentite le competenti amministrazioni comunali, e sono attribuite in proprietà agli enti ed organismi indicati nell'articolo 57 della presente legge, dopo l'approvazione del relativo collaudo da effettuarsi entro tre mesi dalla loro ultimazione.* Nei confronti delle somme destinate alla costruzione di attrezzature religiose, l'ente istituzionalmente competente avrebbe vantato un vero e proprio diritto di credito, condizionato ai progetti presentati per l'edificazione o la ristrutturazione di edifici religiosi, in quanto non si trattava di contributi a fondo perduto ma di un finanziamento giustificato da una collaborazione tra ente religioso ed ente pubblico nella realizzazione dell'opera³⁴⁰.

Il D.P.R. 616 del 24 luglio 1977 completava il trasferimento dei poteri alle Regioni, in attuazione a quanto disposto dagli artt. 117 e 118 della Costituzione: queste in particolare ottenevano la piena competenza legislativa e amministrativa in materia urbanistica, rimanendo allo Stato, contrariamente alle aspettative, oltre al potere di indirizzo e coordinamento sull'assetto urbanistico nazionale anche la competenza sull'edilizia di culto³⁴¹. L'art. 88 elencava le materie la cui competenza era riservata all'amministrazione centrale: in particolare trattavasi di *opere marittime (...) e le opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione nonché per la difesa delle coste; alcune opere idrauliche, le opere concernenti le linee elettriche relative agli impianti elettrici superiori a 150 mila volts; le opere relative alla ricerca, coltivazione, deposito (...) di risorse energetiche; le opere aeroportuali che non*

³⁴⁰ BASSI F., *I proventi delle concessioni a costruire di spettanza degli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso*, cit., pp. 88-89.

³⁴¹ ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso.*, cit., p. 69. L'art. 80 chiarisce che *le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.* MENGOLI G.C., *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., p. 13.

riguardano aerodromi esclusivamente turistici; le costruzioni ferroviarie non metropolitane; l'esecuzione di opere concernenti i servizi, il demanio ed il patrimonio dello Stato, l'edilizia universitaria nonché la costruzione di alloggi da destinare a dipendenti civili e militari dello Stato per esigenze di servizio; l'edilizia di culto; gli interventi straordinari nelle opere di soccorso relativo a calamità (...) di entità particolarmente gravi (...); le opere di riparazione di danni bellici; la determinazione di criteri generali tecnico-costruttivi (...) per la salvaguardia della incolumità pubblica (...); le acque pubbliche (...); la programmazione nazionale (...) per gli interventi di edilizia residenziale pubblica (...) nonché la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni.

È facile osservare come, arrivati a questo punto, per quanto concerne la materia dell'edilizia di culto, ci si trovi di fronte ad una sovrapposizione di poteri, alcuni riservati allo Stato centrale, altri alle amministrazioni locali; la competenza statale continuava a trovare la sua ragion d'essere nel ri-finanziamento periodico ex L. 168/1962, mentre la Regione avrebbe avuto esclusiva competenza nella determinazione delle percentuali riservate all'edilizia di culto, cioè gli *standards* urbanistici.

L'inserimento dell'edilizia di culto nella materia urbanistica aveva comportato un significativo cambiamento di prospettiva, in particolar modo con riguardo alla valorizzazione di quel *bisogno personale di fede* che diviene un vero e proprio fattore vincolante per i pubblici poteri³⁴², legato alla sfera giuridica individuale e rilevante per lo sviluppo della personalità dell'individuo che i Padri costituenti vollero già tutelare.

³⁴² Sulla rilevanza sociale degli edifici di culto vedere BERTOLINO R., *Spese culturali e templi accattolici*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1963, I, p. 372 ss.

2.5. La revisione del Concordato e i nuovi strumenti di finanziamento pubblico all'edilizia di culto.

Il desiderio di recuperare una dimensione più pura della vita religiosa informarono tutta l'esperienza del Concilio Vaticano II, segnando una tappa fondamentale anche per il processo di revisione concordataria. Tuttavia il consesso si concluse l'8 dicembre 1965 con rilevanti problematiche ancora irrisolte negli stessi documenti conciliari.

L'interrogativo se il regime concordatario andasse o meno riaffermato era sollecitato dallo stesso testo della costituzione conciliare *Gaudium et Spes*, il cui punto 76 sanciva che il potere ecclesiastico e quello civile erano entrambi sovrani nella propria sfera, entro la quale gli stessi erano liberi di agire in piena indipendenza e sulla base del proprio diritto³⁴³.

Seguirono anni di dibattiti e tentativi di trattative che si risolsero solo nel febbraio 1984 quando l'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi e il Cardinale Segretario di Stato Vaticano Agostino Casaroli, a Villa Madama, firmarono il nuovo Concordato tra lo Stato italiano e la Santa Sede³⁴⁴. Il documento di modifica sottoscritto da entrambe le parti riprese la forma del concordato-quadro nel quale furono fissati i punti principali dell'accordo, successivamente integrati da un Protocollo addizionale e da un Atto di nomina della Commissione paritetica italo-vaticana per la riforma della legislazione concordataria in tema di enti e beni ecclesiastici, della quale si trova menzione nello stesso accordo del 1984 al sesto comma dell'art. 7. A tale Accordo fu data attuazione con le leggi n. 121 del 23 marzo 1985 e n. 206 e n. 222 del 20 maggio 1985.

Il Concordato abrogava la legge 27 maggio 1929, n. 848, e successive modificazioni, e le leggi 18 dicembre 1952, n. 2522 (Concorso dello Stato nella

³⁴³ «Certo, le cose terrene e quelle che, nella condizione umana, superano questo mondo, sono strettamente unite, e la Chiesa stessa si serve di strumenti temporali nella misura in cui la propria missione lo richiede. Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni»

³⁴⁴ Vedere, tra gli altri, Atti del Convegno nazionale di studio su *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, (a cura di) COPPOLA R., Giuffrè, Milano, 1987.

costruzione di nuove chiese), 18 aprile 1962, n. 168 (Nuove norme relative alla costruzione e ricostruzione di edifici di culto), e successive modifiche e integrazioni, quasi a volere lasciare campo libero all'intervento locale in materia³⁴⁵.

Autorevole dottrina annotava³⁴⁶, già alla fine degli anni Sessanta, che la legislazione in materia ecclesiastica contenuta nel Concordato e nella legislazione statale di applicazione dello stesso era rimasta sostanzialmente immutata; e con essa anche ciò che riguardava l'edilizia di culto. Appariva tuttavia con sempre maggior vigore il contrasto fra la disciplina anzidetta e il principio costituzionale di eguale libertà di tutte le confessioni religiose; la società stava evolvendo e si muoveva verso posizioni assai più critiche di un tempo, tanto da mettere in discussione l'ammissibilità stessa del finanziamento³⁴⁷. L'edilizia di culto diventò oggetto di negoziato nell'ambito della revisione concordataria degli anni '80, deludendo però le aspettative di riforma. La disciplina in questione venne sottratta al corpo del Concordato per essere affidata ad una Commissione paritetica con precisi ambiti di intervento: l'art. 7 del Nuovo Concordato infatti, richiamando l'art. 20 Cost., riaffermava che *il carattere ecclesiastico e il fine di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività*. Il comma secondo dettava la disciplina circa la personalità giuridica degli enti ecclesiastici, ma quello che qui rileva è certamente il comma finale riguardante la costituzione di una *commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici*. Lo scopo di tale consesso era assai arduo e

³⁴⁵ ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., pp. 64-65.

³⁴⁶ D'AVACK P. A., *La legislazione ecclesiastica*, in *La legislazione concordataria*, Milano, 1967, p. 39.

³⁴⁷ Critico ONIDA F., *Sul concretamento giuridico del rapporto tra società civile e società religiosa negli anni settanta*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 451-452, per ciò che riguarda la previsione in sede di piani regolatori sia per i contributi finanziari per la costruzione di nuovi edifici sia per l'acquisizione delle aree necessarie, in quanto nemmeno in assenza di discriminazioni tra la chiesa cattolica e gli altri culti non sembrerebbe comunque compito dello stato quello di farsi carico delle strutture necessarie al culto pubblico utilizzando il denaro di tutti i contribuenti anche di quelli non credenti.

quantomai fumoso. Difatti esso statui, come primo intervento, l'elaborazione di un documento-quadro contenente principi generali ai quali intendeva attenersi; in seguito licenziò il testo della normativa sugli enti e beni ecclesiastici, trasmesso al Parlamento prima del dibattito conclusivo sul nuovo Concordato³⁴⁸.

Nello stesso momento venivano stipulate anche le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica: la legge n. 449 dell'11 agosto 1984 di approvazione dell'intesa con la Tavola Valdese, la L. n. 516 del 22 novembre 1988 di approvazione dell'intesa con l'Unione italiana delle Chiese Avventiste del 7 giorno e con le Assemblee di Dio in Italia con L. n. 517 del 22 novembre 1988, e la L. n. 101 dell'8 marzo 1989 di approvazione dell'intesa con le Comunità ebraiche italiane.

Volendo restare per ora sulle disposizioni concernenti il culto cattolico, la legge n. 121 del 1985 come già accennato, dava esecuzione al nuovo accordo concordatario, introducendo alcune novità e confermando statuizioni e principi già presenti nel precedente accordo.

L'articolo 5 sostanzialmente confermava quanto già affermato negli artt. 9 e 10 del Concordato del 1929 per quanto riguardava il divieto di requisizione, occupazione e demolizione degli edifici aperti al culto se non per gravi ragioni e di concerto con l'autorità ecclesiastica, insieme con l'interdizione, salvo i casi di urgente necessità, per la forza pubblica di entrarvi senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica³⁴⁹. La novità consisteva nell'inserimento, tra le attività vietate sopracitate, dell'espropriazione³⁵⁰, insieme con il comma terzo che disponeva che *l'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali*. Appare assai significativo il disposto di tale terzo comma: l'edilizia di culto faceva il suo primo ingresso nell'Accordo bilaterale, cessando di fatto di

³⁴⁸ ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso.*, cit., p. 42.

³⁴⁹ FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 354, evidenzia come il divieto imposto alla forza pubblica di entrare in detti edifici non sia un mero riconoscimento del diritto di asilo, quanto piuttosto del riconoscimento del rispetto che meritano tali luoghi.

³⁵⁰ Art. 5 comma 1. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 351

essere, come evidenziato³⁵¹, esclusivo ufficio dell'autorità ecclesiastica ed assurgendo al rango di materia *concordatarizzata*, di fatto vincolando le amministrazioni pubbliche ai bisogni e ai desideri religiosi (*rectius*, cattolici) della popolazione.

Al già citato art. 7, quinto comma, si statuisce che *gli edifici aperti al culto, le pubblicazioni di atti, le affissioni all'interno o all'ingresso degli edifici di culto o ecclesiastici, e le collette effettuate nei predetti edifici, continueranno ad essere soggetti al regime vigente*. La disposizione non ha mancato di suscitare dubbi con riguardo al regime a cui riferirsi in particolare per ciò che concerne gli edifici di culto; una parte della dottrina sposa la tesi secondo la quale il rinvio è da farsi all'art. 831 secondo comma del Codice Civile in particolare per la destinazione al culto e la sua immutabilità³⁵².

Fondamentale richiamare a questo punto la Legge n. 222 del 20 maggio 1985 contenente disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi. Centrale l'art. 53 sulla costruzione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali, da determinarsi secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10, le quali disciplinavano la partecipazione finanziaria dello Stato nell'edificazione di luoghi di culto cattolico. Inoltre l'art. 53 stabiliva che *gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali, costruiti con contributi regionali e comunali, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi venti anni dalla erogazione del contributo*, vincolo estinguibile solo con accordo tra autorità civile erogante e autorità religiosa e subordinato alla restituzione delle somme percepite a titolo di contributo. L'art. 53 sembrava affidare, secondo una parte della dottrina, una nuova fonte di legittimazione per le spese di enti locali per la costruzione di chiese ai fini del soddisfacimento di bisogni spirituali della popolazione e quindi

³⁵¹ TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., pp. 215-216. Dello stesso A., *Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto*, cit., p. 90. Inoltre, BOTTA R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, *Ius*, anno XLII, 1995, p. 438; BETTETINI A., *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, cit., pp. 10-11 parla di un'ipotesi di "discrezionalità mista", in cui è presente un giudizio tecnico che tuttavia non impone all'autorità procedente alcun vincolo sul provvedimento da emanare.

³⁵² MAURO T., *L'evoluzione normativa sull'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 28.

in quanto tale sarebbe *norma di autorizzazione di spesa*³⁵³, pur senza di fatto sancire alcun obbligo di intervento finanziario.

Ancora, l'art. 11 subordinava il riconoscimento delle chiese alla condizione che esse fossero aperte al culto pubblico, che non fossero annesse ad altro ente ecclesiastico, e fossero fornite dei mezzi sufficienti per la manutenzione e l'officiatura.

Il titolo III della legge era interamente dedicato al Fondo Edifici di Culto, il quale succedeva e sostituiva i vari Fondi precedenti: Fondo per il culto, Fondo di beneficenza della città di Roma e dei patrimoni riuniti ex economici. Esso acquistava la proprietà degli edifici di culto insieme con l'incombente di provvedere alla conservazione, restauro, tutela e valorizzazione degli stessi³⁵⁴; il Fondo godeva di un finanziamento pubblico autonomo annuale di 3.500 milioni³⁵⁵.

Esso ha *personalità giuridica ed è amministrato in base alle norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato con i privilegi, le esenzioni e le agevolazioni fiscali ad esse riconosciuti*³⁵⁶. L'amministrazione del Fondo era affidata al Ministero dell'interno, il quale aveva la rappresentanza giuridica dello stesso, ed esercitava i suoi compiti attraverso la Direzione generale degli affari dei culti e, nell'ambito provinciale, a mezzo dei prefetti³⁵⁷. I beni immobili appartenenti al Fondo concessi in uso o locati potevano essere utilizzati solamente per gli scopi per i quali era stata accordata la concessione³⁵⁸. Il Fondo poteva procedere alla costruzione di chiese attraverso l'utilizzo di entrate in conto capitale provenienti dalla vendita di beni; pare che l'immobile costruito sarebbe entrato a

³⁵³ VEGAS G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Cedam, Padova, 1990, p. 231 ss.

³⁵⁴ «Art. 58. I proventi del patrimonio del Fondo edifici di culto, integrati nella misura di cui al terzo comma dell'articolo 50, sono utilizzati per la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al Fondo, nonché per gli altri oneri posti a carico del Fondo stesso.

La progettazione e l'esecuzione delle relative opere edilizie sono affidate, salve le competenze del Ministero per i beni culturali e ambientali, al Ministero dei lavori pubblici.»

³⁵⁵ «Art. 50, terzo comma: Per ciascuno degli anni 1987, 1988 e 1989 gli stessi contributi, concorsi, assegni e spese, aumentati del 5 per cento, rispetto all'importo dell'anno precedente, sono invece corrisposti alla Conferenza episcopale italiana, ad eccezione della somma di lire 3.500 milioni annui che verrà corrisposta, a decorrere dall'anno 1987, al Fondo edifici di culto di cui all'articolo 55 delle presenti norme.»

³⁵⁶ Art. 56

³⁵⁷ Art. 57

³⁵⁸ FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 361.

far parte del patrimonio del Fondo³⁵⁹.

Altro importante capitolo affrontato dalla L. 222 e non estraneo alla odierna materia era quello concernente i rapporti finanziari tra Stato e Chiesa Cattolica. L'art. 47 stabiliva che ogni anno, a partire dal 1990³⁶⁰, una quota pari all'otto per mille del gettito IRPEF venisse destinata *in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica*, sulla base di scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi. Tali quote erano utilizzate dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali; *dalla Chiesa cattolica per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo*³⁶¹.

L'art. 46 prevedeva un'ulteriore fonte di finanziamento cosiddetto indiretto per la Chiesa Cattolica, in virtù della quale le persone fisiche potevano dedurre dal proprio reddito complessivo erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni (1032,91 euro), a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana.

La legge disciplinava altresì i controlli sulla effettiva utilizzazione dei finanziamenti attraverso la previsione di un rendiconto obbligatorio annuale da parte della CEI al Ministero dell'Interno³⁶².

³⁵⁹ VEGAS G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, cit., p. 230. Per un'analisi strutturale sui profili amministrativi del FEC si rimanda interamente a TARULLO S., *Il Fondo edifici di culto ed i suoi beni visti dall'amministrativista. Un'analisi strutturale e funzionale*, in *Diritto e Religioni*, n.1, 2010, p. 176 e ss. Per ulteriori approfondimenti sulla natura giuridica del FEC e per un'analisi sui patrimoni in esso confluiti, vedere SCANDURA M.F., *Il Fondo edifici di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., p. 121 ss.

³⁶⁰ Come rileva BOTTA R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto: profili giuridici*, (a cura di) MINELLI C., cit., pp. 81-82, fino all'anno 1990 all'edilizia di culto veniva destinata la somma iscritta nel cap. 7871 dello stato di previsione del Ministero dei Lavori Pubblici per l'anno 1984 per il biennio 1984-1985, mentre per i successivi anni finanziari veniva destinata la stessa somma aumentata del 5% annuo, da corrispondere non più direttamente al Ministero dei Lavori pubblici ma alla CEI; ampiamente trattato il tema anche da VEGAS G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, cit., p. 227 ss.; MARGIOTTA BROGLIO F., *Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i "principi" della Commissione paritetica Italia-S. Sede*, in *Il Foro it.*, 1984, p. 3 ss.

³⁶¹ Art. 48

³⁶² La Conferenza episcopale italiana è tenuta a trasmettere annualmente all'autorità statale competente un rendiconto relativo alla effettiva utilizzazione delle somme di cui agli articoli

È agevole osservare che, rispetto alla disciplina previgente, il finanziamento dello Stato alla Chiesa non era più volto alla costruzione di nuove chiese -come invece avveniva per i 3,5 miliardi previsti dal capitolo 7871 anzidetto- bensì per altri fini: cambiava il beneficiario di tale somme, passando dall'autorità ecclesiastica proprietaria dell'edificio di culto ad un Fondo con personalità giuridica pubblica³⁶³.

È dunque solo dal 1990 che un progetto per la costruzione di nuove chiese iniziava a prendere forma, non scervo da polemiche e dubbi interpretativi, primo fra tutti quello riguardante il contributo statale per l'edilizia culto: in particolare il quesito era se esso dovesse considerarsi tutto contenuto nella quota dell'otto per mille o meno. Interessante a questo proposito un intervento chiarificatore della Corte dei Conti proprio dell'anno 1990³⁶⁴ che ha ritenuto illegittimo un provvedimento di concessione da parte dello Stato di un finanziamento per la costruzione di una chiesa già iniziata prima dell'entrata in vigore della L. 222 abrogativa della L. 168/1962. Nel dettaglio, la Corte ribadiva che nel primo periodo cosiddetto transitorio (relativo agli anni 1985 e 1986) le spese di concorso dello Stato nella costruzione e ricostruzione di chiese di cui al cap. 7871 sarebbero dovute essere corrisposte al Ministero dei Lavori pubblici; nel secondo periodo transitorio, dall'anno 1987 al 1989, le somme sarebbero state corrisposte direttamente alla CEI con un aumento annuo del 5%, con la soppressione definitiva del capitolo 7871 dello stato di previsione del Ministero dei Lavori

46, 47 e 50, terzo comma, e lo pubblica sull'organo ufficiale della stessa Conferenza.

Tale rendiconto dovrebbe precisare:

- a) il numero dei sacerdoti che svolgono servizio in favore delle diocesi;
- b) la somma stabilita dalla Conferenza per il loro dignitoso sostentamento;
- c) l'ammontare complessivo delle somme di cui agli articoli 46 e 47 destinate al sostentamento del clero;
- d) il numero dei sacerdoti a cui con tali somme e' stata assicurata l'intera remunerazione;
- e) il numero dei sacerdoti a cui con tali somme è stata assicurata una integrazione;
- f) l'ammontare delle ritenute fiscali e dei versamenti previdenziali e assistenziali operati ai sensi dell'articolo 25;
- g) gli interventi finanziari dell'Istituto centrale a favore dei singoli Istituti per il sostentamento del clero;
- h) gli interventi operati per le altre finalità previste dall'articolo 48.

La Conferenza episcopale italiana provvede a diffondere adeguata informazione sul contenuto di tale rendiconto e sugli scopi ai quali ha destinato le somme di cui all'articolo 47.

³⁶³ VEGAS G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, cit., p. 227.

³⁶⁴ Corte dei Conti, Sezione controllo, 16 luglio 1990, n. 41.

pubblici³⁶⁵. La CEI succederebbe *senza soluzione di continuità, in tutti gli impegni ed oneri precedentemente a carico dello stato italiano*.

Dal 1990 invece, con il meccanismo di finanziamento dell'otto per mille, è a totale discrezione della CEI l'individuazione dell'ammontare da destinare all'edilizia di culto. Parrebbe dunque non sussistere, a giudizio della Corte, il permanere di alcun onere residuale, nello specifico da ricondurre al capo I della L. 168/1962 (da intendersi abrogata); ciò anche in virtù di quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 50 L. 222 il quale statuisce il permanere, *a carico del bilancio dello Stato, il pagamento delle residue annualità dei limiti di impegno iscritti, sino a tutto l'anno finanziario 1984, sul capitolo n. 7872 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici*. Ergo, nell'esercizio finanziario 1988, non essendo stata espressamente richiamata alcuna disposizione applicabile a tale anno, deve escludersi la competenza dello Stato nell'erogazione di contributi economici per il complemento di un edificio di culto.

L'Assemblea Generale della CEI ha approvato il 18 maggio 1990 la delibera n. 57 relativa alla “Definizione dei criteri e delle procedure per la ripartizione e l'assegnazione della somma destinata alla Chiesa cattolica ex art. 47 delle norme sugli enti e i beni ecclesiastici (c.d. Otto per mille)”, individuando tre capitoli di spesa da erogarsi per soddisfare le esigenze di culto della popolazione, una delle quali va proprio sotto la dicitura di *promozione dell'edilizia di culto*. Contemporaneamente si licenziavano le “Determinazioni concernenti la gestione dei flussi finanziari agevolati per il sostegno della Chiesa cattolica in Italia in esecuzione della Delibera CEI n. 57”, le quali stabilivano che *i contributi per la costruzione di chiese, case canoniche e centri parrocchiali sono assegnati alle diocesi, su presentazione di domanda corredata da progetto e previsione di spesa, da parte dell'Ordinario del luogo*. Completano il quadro un Regolamento attuativo e le “Norme per i finanziamenti Cei per la nuova edilizia di culto”. Queste ultime in particolare hanno stabilito che sono previsti i contributi Cei soltanto *per nuove strutture di servizio religioso di natura parrocchiale e interparrocchiale*, nel concreto: chiese parrocchiali o sussidiarie con le strutture

³⁶⁵ Le somme sarebbero state da iscrivere in un capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro.

annesse (uffici parrocchiali e archivio, locali di servizio), case canoniche (abitazione del clero), locali di ministero pastorale (salone comunitario, adeguato numero di aule per catechismo ed associazioni, servizi)³⁶⁶. La norma equipara tuttavia alle nuove costruzioni *l'acquisto e il conseguente adattamento di edifici esistenti, limitatamente al caso di parrocchie che non ne siano dotate o dotate in modo insufficiente secondo i parametri C.E.I., ove non sia possibile o conveniente reperire idonee aree edificabili*³⁶⁷. Quello che invece è classificabile come *opera d'arte* (altare, ambone, tabernacolo, fonte battesimale, vetrate artistiche, portale, e simili) è finanziabile in forma forfettaria³⁶⁸, mentre vige il divieto di finanziare altri locali, come per esempio aule scolastiche e impianti sportivi, ovvero *arredi mobili, banchi, impianti di ristoro, sistemazioni cortilizie esterne e a giardino*³⁶⁹.

Qualche cifra può essere utile per capire il concreto funzionamento dei diversi meccanismi previsti a seconda delle annate: nel 1985 l'autorizzazione di cassa in favore dell'edilizia di culto cattolico è stata complessivamente pari a lire 33.800.000.000, di cui 10.800.000.000 per il capitolo 7871 e le restanti 23.000.000.000 di lire per il capitolo 7872; l'anno successivo l'autorizzazione ha raggiunto la quota di lire 32.000.000.000, di cui 14.000.000.000 di lire per il capitolo 7871 e 18.000.000.000 per il capitolo 7872. L'anno 1987 vede la riforma del sistema, e dunque il contributo da corrispondere alla CEI (stato di previsione del Ministero del Tesoro, capitolo 4480, ammontava a lire 346.655.917.000; nell'anno 1989 la cifra ha raggiunto i 406.001.083.000 di lire.

Volendo volgere lo sguardo agli ultimi dati disponibili, e cioè sulle somme pervenute nell'anno 2013, per l'edilizia di culto è stata spesa la somma di euro 183.000.000. Nello stesso anno la CEI ha stabilito di destinare a tale voce l'ulteriore quota di € 2 milioni, prelevandola dall'avanzo di gestione del bilancio consuntivo della CEI per l'anno 2013, raggiungendo in tal modo la somma complessiva di € 185 milioni. Sotto la voce "edilizia di culto" sono riuniti i fondi destinati alla costruzione e ristrutturazione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali (€ 122,5 milioni) e quelli destinati alla tutela e al

³⁶⁶ Art. 2 comma 2 Regolamento applicativo delle Norme per i finanziamenti della C.E.I. a favore della nuova edilizia di culto.

³⁶⁷ Art. 2 comma 3 Regolamento applicativo delle Norme per i finanziamenti della C.E.I., cit.

³⁶⁸ Art. 2 comma 4 Regolamento applicativo delle Norme per i finanziamenti della C.E.I., cit.

³⁶⁹ Art. 2 ultimo comma Regolamento applicativo delle Norme per i finanziamenti della C.E.I., cit.

restauro dei beni culturali ecclesiastici (€ 62,5 milioni)³⁷⁰.

³⁷⁰ Nel Rendiconto, previsto dall'art. 44 della legge 20 maggio 1985, n. 222, relativo all'utilizzazione delle somme pervenute nell'anno 2013 all'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero e alla Conferenza Episcopale Italiana in forza degli artt. 46 e 47 della medesima legge si legge che per l'esercizio 2013 *l'ammontare complessivo dei contributi assegnati dalla Conferenza Episcopale Italiana per l'edilizia di culto è stato di euro 73.168.500 per 130 progetti, dei quali: 63 relativi a edifici di culto; 39 relativi a case canoniche (di cui 33 nel sud d'Italia); 21 relativi a locali di ministero pastorale; 7 relativi a case canoniche e locali di ministero pastorale. L'intera somma destinata alla "nuova edilizia di culto" verrà comunque erogata per i progetti approvati.*

Il secondo tipo di intervento è finalizzato primariamente al restauro e al consolidamento statico di edifici di culto di interesse storico-artistico e delle loro pertinenze; in secondo luogo alla conservazione e consultazione di archivi e biblioteche diocesani e alla promozione di musei diocesani o di interesse diocesano nonché di archivi e biblioteche appartenenti a Istituti di vita consacrata e a Società di vita apostolica, all'installazione di impianti di sicurezza per gli edifici di culto e le loro dotazioni storico-artistiche, al restauro di organi a canne. Le descritte modalità di intervento, operate in coerenza con gli indirizzi contenuti nelle Intese stipulate con il Ministero per i beni e le attività culturali in attuazione dell'art. 12 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense nonché in considerazione dell'intrinseca unicità dell'edificio di culto e delle opere d'arte in esso conservate e della comune destinazione al culto, mirano a salvaguardare il patrimonio di fede, arte e storia racchiuso nelle chiese, nei monumenti sacri, negli archivi, nelle biblioteche e nei musei diocesani. I finanziamenti sono concessi con le seguenti modalità: 1. come concorso erogato per il restauro e consolidamento statico di edifici di culto di interesse storico-artistico, fino a un massimo del 50% del costo preventivo dell'opera, entro i limiti parametrici approvati dal Consiglio Episcopale Permanente; 2. come concorso erogato per la conservazione e consultazione di archivi e biblioteche diocesani e alla promozione di musei diocesani o di interesse diocesano, nonché l'installazione di impianti di sicurezza per gli edifici di culto e le loro dotazioni storico-artistiche, in misura fissa per ciascun ente, a seconda della tipologia di intervento, approvata dal Consiglio Episcopale Permanente; 3. come concorso erogato per il restauro di organi a canne, fino a un massimo del 50% del costo preventivo, entro i richiamati limiti parametrici. Riguardo a questo tipo di intervento, soprattutto in riferimento al restauro e al consolidamento statico di edifici di culto di interesse storico-artistico e delle loro pertinenze, il tempo che intercorre tra il momento della presentazione dell'istanza di contributo e quello della sua definizione sotto i profili tecnici-amministrativi varia, mediamente, da tre a otto mesi. Ciò ha determinato che la maggior parte dei contributi assegnati nel corso dell'esercizio 2013, che va dal 1° luglio 2013 al 30 giugno 2014, è rimasta a carico dello stanziamento per i beni culturali effettuato nel 2013, mentre la parte restante è rimasta a carico degli stanziamenti effettuati negli anni precedenti. L'ammontare complessivo dei contributi assegnati dalla Conferenza Episcopale Italiana nel predetto periodo è stato di euro 66.935.600 per 1.589 progetti, dei quali: 472 relativi al restauro e consolidamento statico di edifici di culto e all'adeguamento delle relative pertinenze; 467 relativi alla conservazione e consultazione di archivi e biblioteche diocesani e alla promozione di musei diocesani o di interesse diocesano; 104 relativi alla conservazione e consultazione di archivi e biblioteche di Istituti di vita consacrata e di Società di vita apostolica; 464 relativi all'installazione di impianti di sicurezza per gli edifici di culto e le loro dotazioni storico-artistiche; 82 relativi al

2.6. “L'eguale libertà” nell'accesso ai benefici per la realizzazione di opere di edilizia di culto: quando il finanziamento è subordinato al regime pattizio.

Il meccanismo dell'otto per mille e delle erogazioni liberali è stato esteso, in attuazione dell'art. 8 Cost., anche alle confessioni diverse dalla cattolica dotate di intesa³⁷¹; circa l'utilizzo di tali somme sono tuttavia evidenti importanti differenze da confessione a confessione. In primo luogo, per quanto concerne le erogazioni liberali, la legge di approvazione dell'intesa con la Tavola Valdese³⁷² intende impiegare tali proventi per *fini di culto, istruzione e beneficenza*, così come in modo del tutto simile si esprime la legge di approvazione dell'intesa con l'UCEBI (Battisti)³⁷³, la legge di approvazione dell'intesa con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia³⁷⁴ e la legge di approvazione dell'intesa con la Chiesa Apostolica in Italia³⁷⁵. La destinazione di tali somme per il sostentamento dei ministri di culto oltre che per altre attività è rinvenibile nella legge di approvazione dell'intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane Avventiste del 7° giorno³⁷⁶, nella legge di approvazione dell'intesa con le Assemblee di Dio in Italia³⁷⁷, in quella con la CELI (Luterani)³⁷⁸, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni)³⁷⁹, con l'Unione Buddhista Italiana³⁸⁰, e infine in quella con l'Unione Induista Italiana³⁸¹.

restauro di organi a canne. L'intera somma destinata alla tutela e al restauro dei beni culturali ecclesiastici verrà comunque erogata per i progetti approvati.

http://www.icsc.it/icsc/allegati/186/Rendiconto_2013.pdf

³⁷¹ Vedere, tra gli altri, MUSSELLI L.-TOZZI V., *Manuale di diritto ecclesiastico: la disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 269 ss.

³⁷² art. 3 L. 409 del 1993

³⁷³ art. 16, L. 116 del 2005

³⁷⁴ art. 20 L. 126 del 2012

³⁷⁵ art. 24 L. 128 del 2012

³⁷⁶ art. 29 L. 516 del 1988 *per il sostentamento dei ministri di culto e dei missionari e per specifiche esigenze di culto e di evangelizzazione*

³⁷⁷ art. 21, L. 517 del 1988 *per il sostentamento dei ministri di culto delle ADI e per esigenze di culto, di cura delle anime e di amministrazione ecclesiastica.*

³⁷⁸ art. 26 L. 520 del 1995

³⁷⁹ art. 24 L. 127 del 2012 *alle attività di cui all'art. 22, comma 1, lettera a), cioè di religione e di culto indicate nell'intesa, e al rimborso delle spese dei ministri di culto e dei missionari*

³⁸⁰ art. 19 L. 245 del 2012 *al sostentamento dei ministri di culto e alle attività di cui all'art. 10, comma 1 lett. a) cioè attività di religione e di culto indicate nell'intesa*

³⁸¹ art. 20 L. 246 del 2012 *al sostentamento dei ministri di culto, alle esigenze di culto e alle attività di cui all'art. 11, comma 1 lett. a) cioè attività di religione e di culto indicate nell'intesa.*

Per ciò che concerne il sistema dell'otto per mille invece, si rinviene una sorta di minimo comune denominatore per ciò che riguarda la destinazione che la chiesa Battista, Luterana, Apostolica, Avventista, la Tavola Valdese, l'Unione Buddhista e l'Unione Induista hanno deciso per tali somme: *interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero*³⁸². Si differenziano parzialmente le Assemblee di Dio in Italia in quanto le somme sono da queste impiegate per interventi sociali ed umanitari *anche a favore di Paesi del terzo mondo*³⁸³; tuttavia le differenze più evidenti si riscontrano nell'intesa con le Comunità ebraiche, le quali hanno deciso di impiegare i finanziamenti pubblici *per attività culturali, per la salvaguardia del patrimonio storico, artistico e culturale, nonché per interventi sociali ed umanitari volti in special modo alla tutela delle minoranze contro il razzismo e l'antisemitismo*³⁸⁴, e nell'intesa con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia *per il mantenimento dei ministri di culto, per la realizzazione e la manutenzione degli edifici di culto e di monasteri, per scopi filantropici, assistenziali, scientifici e culturali da realizzarsi anche in paesi esteri*³⁸⁵.

Le problematiche relative ai meccanismi di finanziamento delle confessioni religiose, in particolare con riguardo all'otto per mille, sono svariati, e non è certo questa la sede opportuna per trattarne³⁸⁶. Tuttavia, siano concessi solo alcuni cenni circa i punti più spinosi e inerenti, in un certo senso, la materia dell'edilizia di culto.

È opportuno ricordare, posto che un'altissima percentuale di contribuenti non ha

³⁸² art. 2 L. 34 del 2012 modificativa della L. di approvazione dell'intesa con l'UCEBI (Battisti); art. 27 L. 520 del 1995 di approvazione dell'intesa con la CELI (Luterani); art. 25 L. 128 del 2012 di approvazione dell'intesa con la Chiesa Apostolica in Italia; art. 30 L. 516 del 1988 di approvazione dell'intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane Avventiste del 7° giorno sostituito dall'art. 2 primo comma L. 637 del 1996; art. 4 L. 409 del 1993 di approvazione dell'intesa con la Tavola Valdese; art. 21 L. 246 del 2012 di approvazione dell'intesa con l'Unione Induista Italiana; art. 20 L. 245 del 2012 di approvazione dell'intesa con l'Unione Buddhista Italiana «interventi culturali sociali ed umanitari anche a favore di altri Paesi, nonché assistenziali e di sostegno al culto».

³⁸³ art. 21, L. 517 del 1988 di approvazione dell'intesa con le Assemblee di Dio in Italia

³⁸⁴ Art. 2 L. 638 del 1996 di approvazione dell'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane

³⁸⁵ art. 21 L. 126 del 2012 di approvazione dell'intesa con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia

³⁸⁶ Un'ampia trattazione delle questioni legate all'otto per mille sono state evidenziate dalla Corte dei Conti- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni della Stato con la delibera n. 16/2014/G.

una conoscenza completa ed effettiva dell'intera macchina della contribuzione, che nel caso di scelte inesprese l'ammontare di tale somma viene ripartito sulla base delle scelte espresse. Attraverso tale meccanismo dunque, i beneficiari ricevono molto di più dalla quota non espressa che da quella optata- in alcuni anni quasi il triplo- considerato che chi non effettua la scelta espressa rappresenta la maggioranza dei contribuenti.

Altra questione spinosa riguarda la possibilità di accesso all'otto per mille, la quale è esclusa per tutte le confessioni che non abbiano stipulato un'intesa con lo Stato. In assenza di una legge generale sulla libertà religiosa, la discrezionalità governativa nella selezione delle confessioni e quella parlamentare nell'approvazione della legge contenente l'accordo, si configura come grave violazione del pluralismo confessionale per l'irragionevolezza di tale limitazione. Posto che un'importante pronuncia del Consiglio di Stato³⁸⁷ ha sancito un vero e proprio obbligo giuridico per lo Stato di avvio delle trattative con la confessione religiosa che avanzi istanza, resta ampia discrezionalità nella chiusura dell'accordo e nell'esercizio dell'azione legislativa che rende l'intero meccanismo di contribuzione non equo.

Per quello che riguarda in particolare la materia dell'edilizia di culto, si vuole qui ricordare una pronuncia particolare del Tar Puglia, sezione II, del 14 maggio 2008, n. 1131, che accoglieva il ricorso avverso una delibera di una Giunta comunale la quale negava qualsivoglia somma in favore della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova in quanto (all'epoca) sprovvista di una intesa con lo Stato ex art. 8 comma 3 Cost. La Congregazione aveva richiesto la concessione di una quota al Comune per la realizzazione di attrezzature religiose così come previsto dall'art. 12 L. 10/1977. Posto che, come già ampiamente emarginato da interventi della Corte Costituzionale, l'aver stipulato un'intesa con lo Stato non può rappresentare motivo di discriminazione nei confronti delle confessioni che ne sono sprovviste, per palese violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost., si trattava in questo caso -come in numerosi altri- di assicurare e soddisfare l'effettivo godimento della libertà religiosa anche nella sua necessaria e fondamentale estrinsecazione della libertà di culto.

³⁸⁷ Cons. Stato, n. 6083/2011.

Sulle erogazioni manca trasparenza; l'obbligo di rendicontazione annuale non risulta sufficiente. Non risultano nemmeno riportate su alcun sito web della Presenza del Consiglio dei Ministri, le attribuzioni annuali alle confessioni, né appunto la destinazione che queste, nella loro discrezionalità, hanno attribuito alle somme. Sono del tutto assenti concrete verifiche sull'effettivo utilizzo dei fondi erogati, e ciò viola i basilari principi di buon andamento e trasparenza. E ciò si badi, non può rappresentare un'indebita ingerenza negli affari delle confessioni religiose, anche ove si ritenesse che esse costituiscono ordinamenti indipendenti e autonomi da quello statale: ove infatti si stia trattando di un finanziamento alle stesse da parte pubblica, in particolare da scelte dirette espresse dai cittadini, non si può non ammettere il diritto di questi ultimi a conoscere la destinazione del proprio danaro.

La previsione di stanziamenti di somme per la costruzione di edifici di culto è rinvenibile direttamente nelle intese, con la formula “esigenze religiose della popolazione” ovvero indirettamente “finalità istituzionali delle confessioni”. Nei testi delle intese sono presenti anche, oltre alle norme summenzionate circa la destinazione dei proventi pubblici, disposizioni riguardanti gli edifici destinati al culto, generalmente modellati sull'art. 5 del Concordato lateranense sulle chiese di culto cattolico.

Nel dettaglio, l'intesa con le comunità ebraiche affronta il problema degli edifici di culto mescolando l'art. 5 dell'Accordo di revisione e l'art. 831 c.c.: *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. Tali edifici non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con l'Unione. 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*³⁸⁸, così come le Chiese cristiane avventiste del 7 giorno³⁸⁹.

³⁸⁸ Art. 15 Legge di approvazione dell'intesa con le comunità ebraiche

³⁸⁹ Art. 16 Legge di approvazione dell'intesa con le Chiese Cristiane Avventiste del 7 giorno: Gli edifici aperti al culto pubblico avventista non possono essere requisiti, occupati, espropriati o

Le restanti leggi di approvazione delle intese vietano occupazioni, requisizioni, espropriazioni e demolizioni degli edifici aperti al culto pubblico se non previo accordo con le rappresentanze religiose e solo per gravi motivi³⁹⁰; allo stesso tempo è interdetto l'ingresso alla forza pubblica nell'esercizio delle proprie funzioni, salvo accordo con il ministro di culto.

Interessante la disposizione prevista nella legge di approvazione dell'intesa con la Chiesa Evangelica Luterana e della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni che dopo avere statuito la non requisizione e occupazione degli edifici aperti al culto, specifica che lo Stato italiano prende atto che le attività di tali confessioni possono svolgersi anche al di fuori delle chiese alle stesse appartenenti³⁹¹; anche le intese con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia e l'Esarcato per l'Europa Meridionale³⁹², la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni³⁹³, le Chiese Avventiste³⁹⁴ e i Testimoni di Geova³⁹⁵ presentano una disposizione peculiare e cioè che l'autorità civile *terrà conto delle esigenze religiose per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto*; la disposizione non è nuova in quanto già presente nell'art. 5 del nuovo Concordato, anche se, come autorevole dottrina ha fatto notare, l'uso della forma futura del verbo *tenere* indica la sussistenza di un certo onere a carico dell'autorità civile, che non sarebbe altrettanto rinvenibile nella forma presente dello stesso verbo nelle

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.

³⁹⁰ Art. 11 legge di approvazione intesa con le Assemblee di Dio in Italia; art. 17 legge di approvazione dell'intesa con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia; art. 16 legge di approvazione intesa con i Buddisti e art. 17 legge di approvazione intesa con gli Induisti; art. 11 Legge di approvazione intesa con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia e Esarcato per l'Europa Meridionale; art. 14 Legge di approvazione intesa con la Chiesa Apostolica in Italia.

³⁹¹ Art. 14 della Legge di approvazione dell'intesa con la Chiesa evangelica luterana e art. 15 Legge di approvazione dell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni "Tutela degli edifici di culto". 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.

³⁹² Art. 11

³⁹³ Art. 15

³⁹⁴ Art. 16

³⁹⁵ Art. 8

intese succitate³⁹⁶.

L'esistenza di un accordo bilaterale tra lo Stato italiano e la confessione religiosa, come si vedrà meglio nel prosieguo ma lo si è già accennato, non può essere motivo di discriminazioni o trattamenti riprovevoli nei confronti di chi non ha negoziato tale intesa. Le pronunce nazionali e non, provenienti da organi diversi, sono state molteplici nel corso degli ultimi decenni. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva approvato il 25 novembre 1981 la Dichiarazione sulla eliminazione di tutte le forme di intolleranza e la discriminazione fondate sulla religione o la convinzione. Tale documento si contraddistinse per l'originalità rispetto alla gran parte degli atti che la precedettero e la seguirono³⁹⁷, nella convinzione che *la libertà di religione o di credo dovrebbe altresì contribuire alla realizzazione degli obiettivi di pace mondiale, di giustizia sociale e di amicizia tra i popoli e all'eliminazione delle ideologie o delle pratiche del colonialismo e della discriminazione razziale, dato il timore per le manifestazioni di intolleranza e per l'esistenza di pratiche discriminatorie in materia di religione o di credo che si riscontrano ancora in certe parti del mondo*. La Dichiarazione proclamava così, per ogni individuo, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, inclusa la *libertà di professare una religione o qualunque altro credo di propria scelta, nonché la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, sia a livello individuale che in comune con altri, sia in pubblico che in privato, per mezzo del culto e dell'osservanza di riti, della pratica e dell'insegnamento*³⁹⁸; tale libertà di religione o di credo *potrà essere soggetta alle sole limitazioni prescritte dalla legge e che risultino necessarie alla tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica o della morale o delle libertà e dei diritti fondamentali altrui*³⁹⁹.

Il contenuto delle libertà sancite in tale Dichiarazione sono da estendersi anche alla *libertà di professare un culto e di tenere riunioni connesse ad una religione o a un credo, e di istituire e mantenere luoghi a tali fini e nella libertà di fondare e di mantenere appropriate istituzioni di tipo caritativo o umanitario*.

³⁹⁶ BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, cit., p. 242.

³⁹⁷ BOTTA R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, cit., p. 433.

³⁹⁸ Art. 1 comma 1

³⁹⁹ Art. 1 comma 3

Concretamente parlando, libertà religiosa è anche *libertà di produrre, acquistare ed usare, in misura adeguata, gli oggetti necessari ed i materiali relativi ai riti e alle tradizioni di una religione o di un credo, è libertà di rispettare i giorni di riposo e di celebrare le festività ed i riti di culto secondo i precetti della propria religione o credo. Ancora, è libertà di insegnare una religione o un credo in luoghi adatti a tale scopo, di sollecitare e di ricevere contributi volontari, di natura finanziaria e di altro tipo, da parte di privati e di istituzioni; è libertà di formare, di nominare, di eleggere, di designare per successione gli appropriati leaders*⁴⁰⁰.

La Dichiarazione precisa inoltre che l'espressione "intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o il credo" si riferisce ad *ogni forma di distinzione, di esclusione, di restrizione o di preferenza basate sulla religione o il credo, avente per scopo o per effetto la soppressione la limitazione del riconoscimento, del godimento o dell'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di eguaglianza*⁴⁰¹.

Quello che però rende realmente significativa tale dichiarazione è l'art. 3, nel quale viene proclamato che *la discriminazione tra gli esseri umani per motivi di religione o di credo costituisce un affronto alla dignità umana ed un disconoscimento dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite*.

I diritti e le libertà sancite in tale Dichiarazione *accordati nella legislazione nazionale, in modo che ciascuno sia in grado di fruire di tali diritti e libertà nella pratica*⁴⁰²; tutti gli Stati dovranno per esempio *adottare misure efficaci per prevenire ed eliminare qualsiasi discriminazione fondata sulla religione o il credo, nel riconoscimento, nell'esercizio e nel godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali in tutti i campi della vita civile, economica, politica, sociale e culturale*⁴⁰³. Interessante anche il diritto sancito all'art. 5 per i genitori di *organizzare la vita in seno alla famiglia in conformità alla propria religione o al loro credo e tenuto conto dell'educazione morale secondo cui ritengono che il fanciullo debba essere allevato, senza che egli sia costretto a ricevere*

⁴⁰⁰ Art. 6

⁴⁰¹ Art. 2 comma 2

⁴⁰² Art. 7

⁴⁰³ Art. 4 comma 1

un'educazione religiosa contraria ai desideri dei suoi genitori e dei suoi tutori legali, sulla base del principio ispirativo dell'interesse del fanciullo, ad esclusione ovviamente di pratiche religiose che possano arrecare danno alla sua salute fisica o mentale e al suo completo sviluppo.

Il diritto di libertà religiosa e di credo, spettante ad ogni individuo, ricomprende dunque anche la libertà di erigere luoghi adibiti alla professione e alla estrinsecazione delle proprie convinzioni e l'Assemblea Generale imporrebbe agli Stati l'adozione di misure volte ad eliminare discriminazioni a sfondo religioso.

Il nostro giudice Costituzionale si è trovato invece nel 1993 a dovere pronunciare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che limitava il riconoscimento di benefici finanziari comunali solo agli edifici appartenenti a confessioni dotate di intesa. La sentenza cardine si innestava a seguito di un ricorso avanti al giudice amministrativo abruzzese a causa del diniego di contributi per la costruzione di un edificio di culto della Congregazione italiana dei Testimoni di Geova⁴⁰⁴.

Per quello che qui ci occupa, è importante notare che i giudici della Consulta ritennero i servizi religiosi strumento idoneo a rendere concretamente possibili le attività di culto, che sono *estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile di libertà religiosa*⁴⁰⁵. La presenza di una intesa tra la confessione religiosa e lo Stato sarebbe del tutto irrilevante: confessioni religiose che non intendono addivenire ad un accordo con lo Stato, ovvero che pur volendolo non siano riuscite ad ottenerlo, confessioni che invece conoscono un proprio statuto e un'intesa con lo Stato, per tutte vale l'eguale libertà dinanzi alla legge perché tutte sarebbero potenzialmente idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei cittadini⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ Art. 1 L. reg. Abruzzo n. 29 del 1988

⁴⁰⁵ ACCIAI R., *La sent. n. 195 del 1993 della Corte Costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, *Giur. Cost.*, 1993, vol III, p. 2156.

⁴⁰⁶ (...) *il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza nel caso in esame va garantito non tanto in raffronto alle situazioni delle diverse confessioni religiose, (fra l'altro sarebbe difficile negare la diversità di situazione della Chiesa cattolica), quanto in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa. Se la diversità di trattamento ai fini dell'ammissione al contributo pubblico, come la stessa difesa della Regione sottolinea, è collegata alla entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra confessione religiosa, il criterio è del tutto logico e legittimo, e la previsione in tal*

L'art. 19 Cost., sempre nella riflessione della Corte, *garantisce la libertà religiosa sia sotto il profilo individuale che collettivo e senza operare alcuna distinzione di carattere confessionale o nazionalistico, riconosce a tutti, non ai soli cittadini, tre diritti ben precisati: a) diritto di manifestare la propria fede, b) diritto di farne propaganda, c) diritto di esercitarne il culto in privato o in pubblico, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.*

L'esclusione dal godimento di benefici pubblici per la realizzazione di attrezzature di culto in ragione della mancanza dell'intesa -o dello statuto della confessione di cui al comma secondo dell'art. 8 Cost- integrerebbe, a detta della Corte, una violazione del principio affermato nel primo comma dell'art. 8. Non essendo sufficiente che il richiedente si autoqualifichi come confessione religiosa, la Corte ritiene indispensabile che, in assenza di intesa, *la natura di confessione risulti anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione*, restando dunque tale natura condizionata *soltanto alla consistenza ed incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e vincoli di destinazione.*

Dopo la pronuncia della Corte Costituzionale la Regione Abruzzo ha modificato la normativa oggetto della sentenza, aggiungendo un comma relativo al concetto di confessione religiosa, in modo tale che, in assenza di intesa con lo stato, si possa pervenire all'edificazione di luoghi di culto per quei gruppi religiosi la cui natura di confessione religiosa possa *risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione.* (L.r. Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, art. 1, secondo

sensu della legge regionale (artt. 1 e 5) non è contestabile; essa non integra nemmeno stricto sensu una discriminazione in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato. Rispetto, però, alla esigenza sopra enunciata di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione. In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti. L'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini.

comma aggiunto dall'art. 11 l.r. 25 novembre 1998, n. 139)⁴⁰⁷.

La Regione Liguria e la Regione Piemonte si sono anch'esse adeguate alle indicazioni della Corte. La prima con la l.r. 15 dicembre 1993, n. 59 ha eliminato dall'art. 1 della l. r. 24 gennaio 1985, n. 4 la sussistenza di una intesa quale condizione necessaria per l'accesso ai servizi religiosi, mentre la seconda ha eliminato il requisito dell'intesa, tuttavia riprendendo in parte le modifiche già effettuate dalla Regione Abruzzo sulla presenza organizzata della confessione religiosa sia a livello nazionale che all'interno della comunità locale di riferimento⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ FERRARI S., *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, (a cura di) PARLATO V.-VARNIER G.B., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 19 ss; BARILLARO D., *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 125, sostenitore della tesi del riconoscimento di una confessione in accordo alla civiltà e alla società sul cui sfondo si staglia; MACRÌ G.-PARISI M.-TOZZI V., *Diritto civile e religioni*, cit., pp. 241-242.

⁴⁰⁸ L. r. Piemonte 17 luglio 1997, n. 39 art. 1 in sostituzione della L. r. 7 marzo 1989, n. 15.

2.7. «Il federalismo a Costituzione vigente» degli anni 1997- 1998.

La sentenza n. 195 del 1993 non solo ha (ri)affermato imprescindibili ed inviolabili diritti come quello di libertà religiosa e di parità di *chances* tra tutte le confessioni religiose indipendentemente dalla formalizzazione dei loro rapporti con lo Stato, ma ha di fatto inaugurato una sorta di *circuito federale* nel momento in cui una confessione religiosa può essere legittimamente definita tale anche sulla scorta di precedenti riconoscimenti *locali*⁴⁰⁹.

Sul finire degli anni Novanta infatti, le Regioni legiferano in materia di edilizia di culto sotto l'egida della competenza loro attribuita dal D.P.R. n. 616/1977 ma in modi assai diversificati. Alcune obbligano di fatto l'ente comunale alla realizzazione di attrezzature religiose, senza tener conto delle particolari esigenze del territorio: è il caso della Basilicata, con una percentuale del 40% riservata all'edilizia di culto nell'ambito dell'area complessiva da destinare ad attrezzature collettive⁴¹⁰. La Regione Marche invece destinava ad essa il 30% *dei proventi degli oneri di urbanizzazione versati dai cittadini*⁴¹¹. Anche la scelta di prevedere un obbligo di *superficie minima del lotto* per l'edilizia di culto pare comprimere eccessivamente l'autonomia dell'ente locale che si trova a dovere procedere con l'edificazione di luoghi di culto del tutto disancorati dalle reali esigenze della popolazione⁴¹². Ancora, un ulteriore condizionamento nei confronti del Comune lo si riscontra in quelle regioni le quali *obbligano i comuni ad assegnare le aree o i fondi destinati a queste attrezzature alle autorità confessionali*⁴¹³.

Altre realtà hanno optato per un regime differente, prevedendo un ampliamento delle opere qualificabili come attrezzatura religiosa anche ad opere per attività ludico-ricreative⁴¹⁴.

V'è senz'altro da evidenziare che il 1997 è l'anno della riforma Bassanini, avviata con legge delega n. 59 il 15 marzo, e rubricata "Delega al Governo per il

⁴⁰⁹ LONG G., *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica nella prospettiva federalista*, (a cura di) FELICIANI G., in *Confessioni religiose e federalismo*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 51.

⁴¹⁰ L. R. Basilicata, 17 aprile 1987, n. 9.

⁴¹¹ L.R. Marche, 24 gennaio 1992, n. 12.

⁴¹² L. R. Campania, 5 marzo 1990, n. 9 che ha fissato un lotto minimo di 5.000 mq.

⁴¹³ L.R. Abruzzo, 16 marzo 1988, n. 29.

⁴¹⁴ L. R. Liguria, 24 gennaio 1985, n.4

conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”⁴¹⁵: venivano così, a Costituzione invariata, *conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici*⁴¹⁶. Lo scopo era quello di realizzare il più ampio *federalismo amministrativo* con legge ordinaria, in ossequio a principi di economicità, efficienza e soprattutto sussidiarietà⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Art. 1 comma 2 L. 59/1997

⁴¹⁶ Art. 4 L. 59/1997 1. «Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali.

2. Gli altri compiti e funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, vengono conferiti a regioni, province, comuni ed altri enti locali con i decreti legislativi di cui all'articolo 1.

3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

a) il *principio di sussidiarietà*, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;

b) il *principio di completezza*, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;

c) il *principio di efficienza e di economicità*, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;

d) il *principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali* anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;

e) i *principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione*, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;

f) il *principio di omogeneità*, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;

g) il *principio di adeguatezza*, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;

h) il *principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni* in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;

i) il *principio della copertura finanziaria e patrimoniale* dei costi per l'esercizio delle funzioni

Restavano tuttavia escluse da tale devoluzione alcune materie elencate nel terzo comma dell'art. 1, tra le quali è opportuno segnalare gli affari esteri e il commercio estero, nonché la cooperazione internazionale e l'attività promozionale all'estero di rilievo nazionale, la difesa, le forze armate, *i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose*, la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico, la cittadinanza, immigrazione, i rifugiati e asilo politico, l'estradizione, la moneta, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la ricerca scientifica.

La legge Bassanini lasciava dunque di fatto inalterata la competenza sui rapporti tra Stato e confessioni religiose; qualcosa sembrava cambiare in realtà con il progetto di legge costituzionale approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione bicamerale per riformare la Parte seconda della Costituzione. In particolare l'art. 58 proponeva di ripartire la competenza legislativa tra Stato e Regioni secondo un criterio opposto rispetto all'allora testo dell'art. 117, il quale individuava espressamente le materie sulle quali le Regioni avrebbero potuto legiferare, e riservava la competenza generale allo Stato. Non a caso il progetto di riforma era rubricato “Ordinamento federale della Repubblica”, e prevedeva un'elencazione tassativa delle competenze dello Stato e l'attribuzione di quelle residuali alle Regioni. In particolare, lo Stato avrebbe conservato la sua potestà in tre macro-settori: la sua soggettività internazionale, la sua organizzazione e la fissazione di regole e standard in relazione ai diritti sociali, economici e civili⁴¹⁷. Si prospettavano inoltre altri settori per i quali era riservata all'amministrazione centrale la facoltà di dettare la disciplina generale entro (e non oltre) la quale la Regione avrebbe dovuto esercitare la sua potestà legislativa⁴¹⁸. Un terzo meccanismo di ripartizione di competenze era dettato dal comma terzo per quanto concerneva la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali: qui Stato e le Regioni erano chiamati ad intervenire con le proprie leggi "ciascuno nel proprio ambito". L'articolo al

amministrative conferite;

1) *il principio di autonomia organizzativa e regolamentare* e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

(...))»

Già BOTTA R., aveva parlato della necessità di una “svolta” in senso federalista, in «*Regionalismo forte*» e tutela del sentimento religioso dei cittadini, *Politica del diritto*, 1, marzo 1996.

⁴¹⁷ Art. 58 comma 1 Progetto di riforma costituzionale.

⁴¹⁸ Art. 58 comma 3 Progetto di riforma costituzionale.

comma quarto poneva una clausola di chiusura, nella quale prevedeva che *spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato*.

Infine, lo Stato eserciterebbe la potestà legislativa *per la tutela di imprescindibili interessi nazionali e quella ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione*⁴¹⁹; si è chiaramente in presenza di una norma di tutela dell'ordinamento che prevedeva l'attivazione della potestà statale in casi di eccezionale gravità anche nei settori di competenza regionale, da non confondere con il potere sostitutivo del Governo di cui all'ultimo comma dell'art. 58 per ciò che concerne le sole *funzioni amministrative*, se per gravi inadempienze dell'organo locale potesse derivare pericolo per l'incolumità e la sicurezza delle persone.

È interessante notare, a proposito della competenza regionale, come in questo progetto di modifica, scompaiano i limiti generali del primo comma dell'allora art. 117, che vietava esplicitamente alle leggi regionali il contrasto l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

Al successivo art. 59 era prevista la possibilità per il Governo per le altre Regioni e per i Comuni di fare ricorso alla Corte costituzionale qualora la legge della Regione sconfinasse la propria competenza.

In ogni caso, lo scenario appariva concretamente mutare con il D.lgs del 31 marzo 1998, n. 112, attuativo della Legge Bassanini, che attribuiva diverse funzioni amministrative e burocratiche alle autonomie locali⁴²⁰.

Stante la riserva di competenza statale per ciò che concerneva i rapporti con le confessioni religiose, ad avviso di parte della dottrina non si può escludere a priori che il D.lgs di attuazione della Legge delega non contenesse disposizioni potenzialmente idonee ad influire sulla materia *de qua*⁴²¹: un esempio è rinvenibile a proposito dei contributi alle scuole non statali, in materia di formazione

⁴¹⁹ Art. 58 comma 2 Progetto di riforma costituzionale.

⁴²⁰ FINOCCHIARO F., *Il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano dopo il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, (a cura di) BOTTA R., *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, Atti del Convegno di studio Firenze 28-29 ottobre 1998*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 8.

⁴²¹ FINOCCHIARO F., *Il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano dopo il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, cit., p. 11.

professionale⁴²² e nella disciplina dei beni e delle attività culturali⁴²³.

La materia dell'edilizia di culto aveva già subito interventi legislativi di segno marcatamente regionale, uno fra tutti l'art. 74 della L. n. 222 del 1985 abrogativa delle leggi n. 2522 del 1952 e n. 168 del 1962 riguardanti l'intervento diretto dello Stato per la costruzione di nuove chiese; la materia diviene espressamente di competenza regionale con possibilità di allocare a livello comunale le questioni amministrative riguardanti la materia⁴²⁴, contrariamente a quanto disposto dal D.P.R. n. 616/1977, nell'ottica di risolvere una grave situazione conflittuale tra un sistema di pianificazione locale e una riserva statale; non è un caso effettivamente

⁴²² Art. 141 comma 2 D. Lgs 112/1998 il quale affida alle Regioni il compito di vigilare sull'attività privata della formazione professionale, e dunque anche ove tale attività sia svolta da enti confessionali.

⁴²³ Artt. 154 e 155 D.lsg. 112/1998 Commissione per i beni e le attività culturali.
«1. E' istituita in ogni regione a statuto ordinario la commissione per i beni e le attività culturali, composta da tredici membri designati:
a) tre dal Ministro per i beni culturali e ambientali;
b) due dal Ministro per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica;
c) due dalla regione; due dall'associazione regionale dei comuni; uno dall'associazione regionale delle province;
d) uno dalla Conferenza episcopale regionale;
e) due dal CNEL tra le forze imprenditoriali locali.
2. I componenti di cui al comma 1, lettere a) e c) sono individuati tra i dirigenti delle rispettive amministrazioni o anche tra esperti esterni.
3. Il presidente della commissione è scelto tra i suoi componenti dal Presidente della Giunta regionale d'intesa con il Ministro per i beni culturali e ambientali. I componenti della commissione restano in carica tre anni e possono essere confermati.»

Art. 155. Funzioni della commissione

«1. Ciascuna commissione, ai fini della definizione del programma nazionale e di quello regionale, istruisce e formula una proposta di piano pluriennale e annuale di valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle relative attività', perseguendo lo scopo di armonizzazione e coordinamento, nel territorio regionale, delle iniziative dello Stato, della regione, degli enti locali e di altri possibili soggetti pubblici e privati.

2. La commissione svolge inoltre i seguenti compiti:

- a) monitoraggio sull'attuazione dei piani di cui al comma 1;
- b) esprime, su iniziativa delle amministrazioni statali e regionali, pareri in ordine a interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali.»

⁴²⁴ «Art. 94 Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali.

1. Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono delegate alle regioni le funzioni relative alla progettazione, esecuzione e manutenzione straordinaria di tutte le opere relative alle materie di cui all'articolo 1, comma 3, della medesima legge n. 59, non espressamente mantenute allo Stato ai sensi delle lettere c), d), e) e f) dell'articolo 93 del presente decreto legislativo. Tali opere comprendono gli interventi di ripristino in seguito ad eventi bellici o a calamità naturali.

2. Tutte le altre funzioni in materia di opere pubbliche non espressamente indicate nelle disposizioni dell'articolo 93 e del comma 1 del presente articolo sono conferite alle regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare: (...)

3. l'edilizia di culto;

4. il ripristino di edifici privati danneggiati da eventi bellici»

che la norma riservasse espressamente la competenza edificatoria alla Regione, dal momento in cui il decreto risultava improntato al criterio generale di una enunciazione specifica delle competenze statuali, lasciando tutto il resto alla competenza delle Regioni⁴²⁵. Quello del Decreto n. 112 è stato dunque un intervento chiarificatore, in quanto- è opportuno ricordarlo- già da diverso tempo le Regioni legiferavano in materia di edilizia di culto, mentre lo Stato interveniva solo con una legislazione di principio⁴²⁶; è possibile esprimere un'edilizia fatta di procedure efficienti solo se concepita e gestita a livello periferico perché solo l'ente più prossimo ai *cives-fideles* conosce il sostrato socio-cultural-religioso del proprio territorio.

Un profilo di problematicità è posto dal fatto che l'art. 94 sull'edilizia di culto è inserito nel Capo V riguardante le opere pubbliche, in quanto nella maggioranza dei casi, esclusi quelli in cui la proprietà fosse stata del comune o del Fondo edifici di culto, l'edificio apparteneva ad un ente non pubblico⁴²⁷.

L'ultimo intervento significativo del secolo è il D. lgs 30 marzo 1999 n. 96, (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), al cui art. 37 si ribadisce che i comuni sono competenti nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia, tra le altre, di edilizia di culto.

⁴²⁵ MORBIDELLI, G., *Le opere pubbliche e l'edilizia di culto*, (a cura di) BOTTA R., *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998*, cit., p. 60.

⁴²⁶ MORBIDELLI, G., *Le opere pubbliche e l'edilizia di culto*, (a cura di) BOTTA R., *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998*, cit., p. 61; TOZZI V., *Le opere pubbliche e l'edilizia di culto*, (a cura di) BOTTA R., *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998*, cit., p. 91.

⁴²⁷ MORBIDELLI, G., *Le opere pubbliche e l'edilizia di culto*, (a cura di) BOTTA R., *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998*, cit., p. 62, il quale fa giustamente notare che a nulla rileva il fatto che le opere destinate a servizi religiosi siano opere di urbanizzazione, in quanto non vale tale classificazione a ricondurle a un particolare regime di pubblicità. Contra, LICASTRO A., *Brevi note sulla problematica qualificazione come opera pubblica dell'edificio di culto (Osservazioni a Cass. Civ., Sez. I, 1° Ottobre 1997, n. 9585)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 1998, il quale si mostra dubbioso circa tale qualificazione a proposito degli edifici di culto sia in relazione all'appartenenza del bene, in quanto secondo l'A. è normalmente di proprietà ecclesiastica, sia riguardo alla destinazione, volta a soddisfare ragioni private.

3. Dalla riforma a fine secolo.

3.1. Le confessioni religiose alla prova della “svolta” federalista dell'anno 2001.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di modifica del Titolo V della Costituzione, rappresenta sicuramente la più ingente riforma costituzionale dell'età repubblicana, seppure già da tempo attesa e preparata⁴²⁸.

Il sistema decentrato infatti era stato già immaginato dal Costituente, il quale, nell'art. 5 ribadiva l'unicità e l'indivisibilità della Repubblica ma al contempo si impegnava a valorizzare e promuovere le autonomie locali; il decentramento del potere statale rappresentava un rovesciamento di dimensioni rilevanti rispetto alla precedente esperienza italiana, e segnava indubbiamente un divieto al ritorno di modelli di *concentrazione* di funzioni, soprattutto per quello che riguardava l'attuazione dei servizi che lo Stato offre ai cittadini, con l'obiettivo che essi possano presentarsi concretamente efficienti⁴²⁹.

Forse appare eccessiva la proposta di lettura che vede le autonomie locali quale mezzo per attuare l'esercizio del potere da parte del popolo, in una lettura combinata del quinto articolo con il primo della Carta Fondamentale⁴³⁰. Le scelte in sede di Assemblea Costituente infatti, non possono essere in alcun modo avulse dal contesto storico in cui sorsero: il conflitto mondiale e l'esperienza dittatoriale erano appena terminati e il bisogno di unità nazionale era sinceramente sentito, la neonata forma di governo repubblicana era una creatura del tutto nuova, sconosciuta e tutta da proteggere. Parlare di una democrazia che si sarebbe concretizzata a partire dalle piccole realtà decentrate appare, in quel momento,

⁴²⁸ In generale sul tema si rimanda interamente a MANGIAMELI S., *La riforma del Regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002; TORCHIA L., *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 343 ss; RUGGERI A., *Riforma del titolo V della Costituzione e autonomie locali (notazioni introduttive)*, *Nuove autonomie*, 2002, n. 4 e 5; (a cura di) CIMBALO G.-PÉREZ J. I. A., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale: le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*: atti del convegno Ravenna 25-27 settembre 2003, Giappichelli, Torino, 2005.

⁴²⁹ CUOCOLO F., *Vent'anni di autonomia regionale fra concentrazione e decentramento*, in *Quaderni regionali*, 1990, p. 5; BENVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, (a cura di) ROTELLI E., *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 114 ss.

⁴³⁰ LO GIACCO M. L., *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci, Bari, 2004, p. 19.

alquanto azzardato; il primo e supremo limite che la spinta autonomistica incontra infatti è proprio quello della unità ed indivisibilità della Repubblica. La promozione delle autonomie si estrinsecerebbe allora, nella prima fase repubblicana, in un ruolo amministrativo-burocratico per offrire al cittadino un più alto livello di efficienza dei servizi statali.

Tuttavia è da segnalare che nemmeno nel 2001 si è passati ad un modello federale puro: attraverso una mera elencazione di materie si è ripartita l'articolazione della potestà legislativa fra Stato e Regioni, attribuendo alle seconde una competenza residuale su tutto ciò che non è espressamente riservato allo Stato⁴³¹. Dal nuovo art. 114 emerge con vigore il nuovo assetto della Repubblica informato, come già detto, al principio di sussidiarietà: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono *enti autonomi*, dotati di *propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*, in una formulazione che lascia senza dubbio intendere come la statualità nasca dal livello più prossimo al cittadino⁴³². È in

⁴³¹ In dottrina si è a ragione parlato di «federalismo debole». Per approfondimenti si rimanda interamente a : SEGATORI R., *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano, Istituzioni del Federalismo*, 2010, n. 5/6; CAMMELLI M., *Regioni e Regionalismo: la doppia impasse, Le Regioni*, n.4, 2012; SORACE D., *Commentando "Regioni e regionalismo" di Marco Cammelli, Le Regioni*, n.4, 2012; DE PRETIS D.- STEFANI E., *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001, Le Regioni*, n. 5, 2005; VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny, Le Regioni*, 1, 2004.

⁴³² D'ANGELO G., *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 81 ss; OLIVETTI M., *La riforma del regionalismo italiano. Note sulla legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Notiziario Ufficio nazionale per i problemi sociali e il lavoro*, 2001, n. 5 http://www2.chiesacattolica.it/ceidocs/seed/pn_ceidocs.c_select_abstract?id=6796&ufficio=Problemi+Sociali+E+Lavoro&tipologia=&layout=1&sezione=2&id_session=34

PASTORI G., *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 581 ss.

La precedente formulazione dell'art. 114 era la seguente: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni».

In generale, le principali modifiche attuate dalla Riforma sono:

- abrogazione dell'art. 115 «Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione».
- abrogazione dell'art. 124 «Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione».
- abrogazione dell'art. 125, primo comma «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica.».
- abrogazione dell'art. 128 «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

questo momento che il desiderio di decentramento assume fattezze concrete e riafferma la centralità della persona quale perno attorno al quale dovrebbe ruotare l'ordinamento giuridico: egli deve pertanto poter vedere soddisfatti i propri diritti e interessi legittimi dalle istituzioni a lui più prossime, demandando al gradino maggiore solo ove il primo non riuscisse ad adempiere in modo soddisfacente all'incarico affidato⁴³³.

Uno sguardo dunque al nuovo art. 117 appare opportuno per la materia oggetto

-abrogazione dell'art. 129 «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento».

- abrogazione dell'art. 130 «Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione».

- sostituzione del testo dell'art. 116 con il seguente «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.»

- sostituzione del testo dell'art. 118 con il seguente «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.»

- sostituzione del testo dell'art. 119 con il seguente «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

della presente trattazione. Quello dell'individuazione delle materie da attribuire allo Stato e alle Regioni fu una problematica assai dibattuta in sede di Riforma, e motivo anche di intervento della Corte Costituzionale⁴³⁴.

Dunque, in un'ottica rovesciata rispetto alla previgente formulazione, le materie oggetto di potestà esclusiva dello Stato sono sancite espressamente, e si sostanziano, tra le altre, nella politica estera e nei rapporti dello Stato con organismi europei ed internazionali, in materia di immigrazione e nei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose⁴³⁵; alle regioni spetterebbe la potestà

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.»

- sostituzione del testo dell'art. 120 con il seguente «La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.»

-sostituzione del testo dell'art. 127 con il seguente «Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.»

- Aggiunta del seguente ultimo comma all'art. 123 «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.»

⁴³³ BOTTA R., *L'esperienza delle regioni italiane*, (a cura di) FELICIANI G., *Confessioni religiose e federalismo*, cit., p. 271.

⁴³⁴ Corte costituzionale sentenza 24 luglio 1972, n. 138

⁴³⁵ L'elencazione delle materie di cui all'art. 117 prosegue:

- «d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

legislativa *su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.*

Il nuovo articolo 119 assicura alle articolazione territoriali quali Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, un'autonomia finanziaria di entrata, di spesa e autonomia nelle risorse, stabilendo ed applicando propri tributi.

I rapporti fra Stato e confessioni religiose restano dunque di competenza esclusiva del primo, ed il motivo di ciò risulta facilmente immaginabile: non sarebbe infatti tollerabile che la tutela dei principi fondamentali possa subire restrizioni o trattamenti differenziati a seconda della Regione chiamata a disporre di volte in volta su tali tematiche⁴³⁶, ovvero seguire indirizzi distanti dall'indirizzo politico centrale. Non sarebbe per esempio ammissibile che sia una Regione a statuire

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato.»

⁴³⁶ Così, tra gli altri, TERRANOVA R., *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2003, p. 1143 ss.

quale gruppo possa essere considerato confessione religiosa e quale invece no.

Ciò non deve tuttavia condurre all'erronea considerazione che le regioni non possano avere una *propria politica ecclesiastica*⁴³⁷ in determinati settori: l'edilizia di culto è l'esempio calzante di come l'intervento delle amministrazioni locali risulti alle volte assolutamente necessario per la diretta conoscenza del territorio. Altre volte invece si rileva fonte di atteggiamenti arbitrari e non conformi al dettato costituzionale: l'esempio può essere rinvenuto nella sentenza del Tar Sicilia del 27 marzo 2008, n. 411, con la quale trova accoglimento il ricorso presentato dei fedeli della comunità evangelica "Eben Ezer" residenti in Ficarazzi, in provincia di Palermo, in seguito al diniego dell'amministrazione regionale di includere nel Piano Regolatore una determinata area, già di proprietà dell'associazione stessa, per la costruzione di un edificio di culto. Il Piano regolatore, annullato in seguito a tale sentenza, prevedeva unicamente quali aree di pubblico interesse da destinare a scopo di culto i 3.365 mq esistenti e di proprietà della Chiesa cattolica, senza prevedere la costruzione di nuovi edifici di culto. Si tratterebbe di una palese violazione degli artt. 3 e 8 Cost, nella misura in cui gli edifici destinati al culto cattolico sono presenti sul territorio ed altre confessioni religiose abbiano avanzato istanza di costruzione e non siano stati minimamente presi in considerazione.

Appare dunque evidente che le questioni relative alle relazioni fra Stato e confessioni religiose restino coerenti e conformi a quanto espressamente previsto dal sistema di fonti costituzionali che delineano i principi ecclesiasticisti italiani, in particolare gli artt. 7, 8, 19 e 20 Cost., mentre l'edilizia di culto si è progressivamente distaccata da tale ambito; il legislatore ha mostrato preferenza ad attribuire la materia a livello decentrato in quanto deputata a soddisfare esigenze concrete della popolazione, bisogni e benessere spirituali che certamente sono meglio conosciuti, analizzati e compresi da chi amministra la realtà locale.⁴³⁸

⁴³⁷ L'espressione è di MANGIA A., *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, p. 352. Sul diritto ecclesiastico regionale vedere su tutti CASUSCELLI G., *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, 1991; ROSSI E., *Il fenomeno religioso nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2005, in particolare p. 307 ss.; LICASTRO A., *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, novembre 2010.

⁴³⁸ TOZZI V., *Le opere pubbliche e l'edilizia di culto*, (a cura di) BOTTA R., *Le competenze nelle*

Tale principio di sussidiarietà è certamente in accordo con il nuovo art. 118 Cost., in particolare con riguardo al riparto delle funzioni amministrative in quanto per quelle legislative l'assetto delle competenze è stato rigidamente fissato dal legislatore attraverso una elencazione tassativa.

materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998, cit., p. 91.

In generale sull'incidenza della riforma del Titolo V della Costituzione sulla materia ecclesiastica vedere: CONSORTI P., *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, 2003, pp. 13-36; LO GIACCO M. L., *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, cit.; D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2005, p. 201 ss.

3.2. Focus: il finanziamento per restauro e manutenzione dei beni culturali di interesse religioso.

Giunti a questo punto della trattazione e prima di proseguire oltre, appare forse utile per maggiore chiarezza, ripercorrere brevemente le tappe del finanziamento pubblico all'edilizia di culto nella disciplina vigente.

Con la legge n. 865 del 1971 sui programmi pubblici di edilizia residenziali veniva previsto l'obbligo per i Comuni di garantire lo standard minimo di attrezzature religiose, e quindi di attivarsi per la costruzione di chiese ed edifici di culto (artt. 41 e 55).

La legge Bucalossi del 1977 aveva previsto oneri di urbanizzazione a carico di chi ottenesse concessioni edilizie da versarsi ai Comuni, anche per opere di urbanizzazione secondaria, categoria nella quale si è visto che rientrano certamente anche chiese ed edifici di culto, ma essi venivano esentati dal versamento di detto contributo⁴³⁹.

Si ricorderà che l'art. 5 della L. n. 121 del 1985 di esecuzione dell'Accordo di Villa Madama ha imposto all'autorità civile di tenere conto delle esigenze religiose della popolazione per la costruzione di chiese cattoliche e delle pertinenti opere parrocchiali, collidendo di fatto, come visto, con l'autonomia delle amministrazioni comunali. Altra imprescindibile fonte è quella rappresentata dalla L. 222 del 1985, anch'essa legge esecutiva dell'Accordo di revisione concordatario, in cui si legge, all'art. 53, che saranno le autorità civili competenti a determinare gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle opere parrocchiali secondo quanto disposto dalla L. n. 865 del 1971 e n. 10 del 1977. Anche la L. 101 dell'8 marzo 1989 di attuazione dell'Intesa con le comunità israelitiche riporta la stessa disposizione.

Non si dimentichi il finanziamento statale alla Chiesa Cattolica attraverso la quota

⁴³⁹ Art. 9 lett. f) Legge Bucalossi; l'art. 10 prevedeva l'accantonamento di un fondo con le somme percepite con il rilascio delle concessioni edilizie anche per la conservazione degli edifici di culto, vedere CIMBALO G., *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ecclesiastici*, p. 13, documento on line consultabile all'indirizzo:
http://ecclesiastico.giuri.unibo.it/wp-content/uploads/2013/05/fabbricerie_ravenna1.pdf

dell'otto per mille del gettito IRPEF contenuto negli artt. 47 e 48 della stessa L. n. 222 del 1985, di cui una parte è utilizzabile – a seconda delle scelte della Conferenza episcopale italiana-, per finanziare la costruzione di edifici di culto cattolico.

Ancora, le erogazioni liberali effettuate dai contribuenti rappresentano un ulteriore possibile canale di finanziamento dell'edilizia di culto.

Non si può tuttavia dimenticare che l'Accordo di revisione concordataria ha stabilito, al suo articolo 12, che l'Italia e la Santa Sede si impegnano a collaborare, ciascuna nel proprio ordine, per la tutela del patrimonio storico ed artistico. In particolare, al secondo comma l'art. 12 ha sostanzialmente sancito che sarà applicata la legge italiana *per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso* di proprietà degli enti ecclesiastici, da armonizzarsi per soddisfare le esigenze religiose necessariamente connesse a tali beni con eventuali disposizioni concordate tra le Parti.

Quella dei *beni culturali di interesse religioso*⁴⁴⁰ è una categoria alquanto complessa ma strettamente connessa con la materia di cui trattasi nel presente lavoro, come si è già avuto modo di accennare nello scorso capitolo.

Le problematiche nascono in particolare per la doppia qualificazione che tali beni debbono subire, e ciò in ragione da un lato dell'interesse storico o artistico che gli stessi custodiscono, costituzionalmente garantito dall'art. 9 unitamente al patrimonio culturale della Nazione, mentre dall'altro si tratta indubbiamente di beni che hanno una particolare destinazione, quella culturale e religiosa, che

⁴⁴⁰ È la prima volta che tale espressione viene utilizzata, come ricorda G. TEMPESTA, *Beni culturali circolazione giuridica e interesse religioso*, Cacucci, Bari, 2012, p. 33.

Per ulteriori approfondimenti sul tema vedere: SCALERA L., *Beni culturali e "Nuovo Concordato"*, Giuffrè, Milano, 1990; MORONI A., *Il patrimonio artistico della Chiesa*, in Atti del Convegno nazionale di studio su *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 217 ss., e nello stesso volume, ADAMI F. E., *Archivi e biblioteche di enti ed istituzioni ecclesiastiche*, p. 231 ss.; più di recente COLAIANNI N., *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose, in Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2012; ROCCELLA A., *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/3, 2003; ROCCELLA A., *Problemi di interpretazione della normativa pattizia in materia di enti e beni della chiesa cattolica: il finanziamento dell'edilizia di culto*, *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1998; BOLGIANI I., *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali ("vecchi" e "nuovi")*, cit.

ineriscono dunque anche agli artt. 7, 8, 19 e 20 della Carta Fondamentale⁴⁴¹.

Trattasi, come è agevole immaginare, di due interessi distinti⁴⁴², la cui concreta tutela è affidata al soggetto pubblico statale: l'interesse sul campo appartiene certamente anche al soggetto religioso, tuttavia la tutela di entrambi gli interessi non può che essere affidata al primo⁴⁴³.

In assenza di una norma *ad hoc* negli Accordi del Laterano del '29, un ampio dibattito dottrinale ha preso forma intorno alla problematica⁴⁴⁴; soprattutto mancava completamente nel panorama legislativo italiano qualsivoglia regolamentazione e tutela degli archivi della Chiesa. Il Concilio Vaticano II ha rappresentato il momento in cui si è ammorbidito l'atteggiamento della Chiesa nei confronti dei beni ecclesiastici che presentano una rilevanza storico-culturale, cercando appunto di considerare degni di tutela anche tali valori artistici e non solo la valenza spirituale degli stessi.

Fu assai dibattuta la questione se i beni culturali di interesse religioso fossero da far rientrare nelle *res mistae* perché afferenti a interessi *culturali* comuni dello Stato e della Chiesa o se invece essi rappresentassero per la Chiesa solo un valore spirituale, caso in cui la tutela resterebbe affidata unicamente allo Stato, d'accordo con l'autorità ecclesiastica, senza che questo generi malumori o controversie. Quest'ultima appare l'ipotesi da sposare, anche considerando che, ancora prima della revisione concordataria, la Chiesa stessa aveva avuto occasione di ribadire la necessità della legislazione civile per la tutela del patrimonio storico-artistico⁴⁴⁵.

⁴⁴¹ PASTORI G., *L'art. 12 del Nuovo Concordato: interpretazione e prospettive di attuazione*, in *Jus*, 1989, p. 78.

⁴⁴² SCALERA L., *Beni culturali e "Nuovo Concordato"*, cit., p. 25, in particolare evidenzia che si tratta di beni "culturali" due volte: una per lo Stato, nel momento in cui i beni fanno parte del patrimonio di antichità e d'arte, e l'altro per la Chiesa, in quanto espressione della cultura religiosa.

⁴⁴³ *Contra*, PASTORI G., *L'art. 12 del Nuovo Concordato: interpretazione e prospettive di attuazione*, cit., pp. 78-79.

⁴⁴⁴ Lo ricorda SCALERA L., *Beni culturali e "Nuovo Concordato"*, cit., p. 34 ss.

⁴⁴⁵ Si vedano a tal proposito le norme stabilite dalla CEI per la Tutela e conservazione del patrimonio storico artistico della Chiesa in Italia del 14 giugno 1974, in CESEN, *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 833, in cui si legge:

I vescovi sono consapevoli (...) di quanto i problemi della tutela esigano la collaborazione di tutti gli organi preposti alla salvaguardia dei beni culturali (...).

A tal fine l'autorità ecclesiastica intende promuovere una maggiore intesa con le autorità statali (...)

Se lo Stato (...) interviene in un ambito, nel quale i diritti della Chiesa sono universalmente

Orbene, lo strumento per dare concreta attuazione a tale principio di collaborazione tra Stato e Chiesa per ciò che concerne tali beni *ibridi* è quello dell'intesa, di cui al terzo comma dell'art. 12, anche per la regolamentazione di archivi storici e biblioteche appartenenti agli enti ecclesiastici. Questo non deve tuttavia trarre in inganno: la tutela del patrimonio storico artistico è -e resta- di competenza dello Stato, così come disposto dagli artt. 9 e 117 Cost., nel quadro tuttavia di una sana coordinazione e collaborazione tra le due *sfere* in quanto entrambe vantano- seppur diverse- competenze su tali beni⁴⁴⁶.

E dunque una prima intesa in tal senso ha visto la luce nel 1996, resa esecutiva con il DPR 26 settembre 1996, n. 571 “Intesa fra il Ministro per i beni culturali e ambientali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmata il 13 settembre 1996, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche”⁴⁴⁷. Essa era tesa essenzialmente ad individuare forme di collaborazione tra le Parti, nello specifico tra il Ministro per i Beni culturali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana (o loro delegati) a livello centrale, mentre a livello locale tra i soprintendenti e i vescovi diocesani (o loro delegati). L'Intesa prevedeva che gli organi ministeriali invitassero ad

ricognosciuti, l'osservanza della legislazione predisposta da parte civile a favore e tutela del patrimonio culturale è doverosa, perché lo stato ha la responsabilità della conservazione di esso di fronte alla società.

(...)

⁴⁴⁶ A testimonianza di quanto affermato, si noti che l'intesa del 2005, di cui si dirà *infra*, è stipulata tra:

«IL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI *quale autorità statale che sovrintende alla tutela, alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio culturale, previa autorizzazione del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2004,*

e IL PRESIDENTE DELLA CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA che, autorizzato dalla Santa Sede con lettera del Cardinale Segretario di Stato del 18 novembre 2004, agisce a nome della Conferenza stessa, ai sensi degli articoli 5 e 27, lettera c), dello statuto della medesima e in conformità agli indirizzi contenuti nelle Norme e negli Orientamenti approvati dalla Conferenza Episcopale Italiana, rispettivamente del 14 giugno 1974 e del 9 dicembre 1992, *ai fini della collaborazione per la tutela del patrimonio storico ed artistico di cui all'art. 12, comma 1, primo e secondo periodo, dell'Accordo, con Protocollo Addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato Lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, dovendo tenere conto delle modifiche alla legislazione dello Stato italiano successivamente intervenute e, in particolare, di quanto disposto dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, e dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione.»*

⁴⁴⁷ Sul tema per un confronto con l'intesa del 2005 vedere l'accurato contributo di CHIZZONITI A. G., *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 ad enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2005, p. 387 ss.

appositi momenti di incontro gli organi ecclesiastici per la definizione dei programmi o per la discussione e l'elaborazione di proposte di interventi. Di notevole rilievo la figura del Vescovo diocesano, al quale è affidato il compito di presentare ai soprintendenti le richieste di intervento di restauro, di conservazione o quelle di autorizzazione circa i beni culturali di proprietà di enti soggetti alla sua giurisdizione.

Importante menzionare il Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, che chiaramente ha riflessi anche sulla materia ecclesiasticista⁴⁴⁸.

Il 18 aprile 2000 è stata sottoscritta un'altra intesa, resa esecutiva con D.P.R. 16 maggio 2000, n. 189 e il 26 gennaio 2005 un'ulteriore nuova intesa ha visto la luce, approvata con D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78 che abroga e sostituisce quella del 1996, nell'ottica di adeguamento al nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio nonché ai contenuti della riforma del Titolo V della Costituzione⁴⁴⁹.

L'Intesa concerne i *beni culturali mobili e immobili di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche*⁴⁵⁰, mentre per archivi e le biblioteche si continuerà ad applicare la disciplina contenuta nell'Intesa del 2000. Essa, sempre nell'ottica di perseguire *la più efficace collaborazione tra le parti per la tutela del patrimonio storico e artistico*, prescrive ai *competenti organi centrali e periferici del Ministero*, nel momento in cui si debba addivenire alla *definizione dei programmi o delle proposte di programmi pluriennali e annuali di interventi per il patrimonio storico e artistico e relativi piani di spesa*, di invitare *ad apposite riunioni i corrispondenti organi ecclesiastici*⁴⁵¹, sia per informarli *degli interventi che intendono intraprendere per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche* (e la sede è opportuna

⁴⁴⁸ Sul tema la dottrina ha avuto modo di esprimere molteplici ed interessanti osservazioni. Su tutti vedere MARGIOTTA BROGLIO F., *I beni culturali di interesse religioso* (art. 19), Aedon, 2000, n. 1, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/mar.htm>; PITRUZZELLA G., *La nozione di bene culturale* (artt. 1, 2, 3, e 4), in Aedon, 2000, n. 1. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/index100.htm> ; CHIZZONITI A. G., *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiasticistico. Una prima lettura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, II, 2000, p. 445 e ss.

⁴⁴⁹ CIMBALO G., *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 9.

⁴⁵⁰ Comma 1 art. 2 dell'Intesa.

⁴⁵¹ comma 4 art. 1 dell'Intesa.

per acquisire eventuali proposte alternative ovvero osservazioni circa *le esigenze di carattere religioso*)⁴⁵², ma anche affinché gli organi ecclesiastici informino il Ministero *circa gli interventi che a loro volta intendono intraprendere*⁴⁵³.

Materialmente gli interventi di conservazione di tali beni sono eseguiti -prosegue l'Intesa-, *da personale qualificato*, i cui requisiti sono valutati di concerto dalla C.E.I. e dal Ministero, tenendo debitamente conto delle esigenze di culto⁴⁵⁴.

Il Ministero e gli organi ecclesiastici possono altresì accordarsi per la realizzazione di interventi per i quali la normativa statale prevede *la partecipazione organizzativa e finanziaria rispettivamente dello Stato e di enti e istituzioni ecclesiastiche, oltre che, eventualmente, di altri soggetti*⁴⁵⁵.

La sana collaborazione tra le parti è supervisionata dall'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica, *composto, in modo paritetico, da rappresentanti del Ministero, individuati a livello di capi dei dipartimenti, e da rappresentanti della C.E.I. ed è presieduto, congiuntamente, da un rappresentante del Ministero e da un vescovo, in rappresentanza della C.E.I.*⁴⁵⁶.

Necessario accennare brevemente al Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con il D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42 e di recente modificato dal D. L. 12 settembre 2014, n. 133⁴⁵⁷, che all'art. 9 prevede che *per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità*. Il nuovo Codice abroga il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali del 1999.

Le modifiche del 2014 hanno inserito un nuovo comma 9 bis circa i Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali, stabilendo che *gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi, sono affidati alla*

⁴⁵² Comma 5 art. 1 dell'Intesa.

⁴⁵³ Comma 6 art. 1 dell'Intesa.

⁴⁵⁴ Comma 5 art. 2 dell'Intesa.

⁴⁵⁵ Comma 1 art. 3 dell'Intesa.

⁴⁵⁶ Comma 1 art. 7 dell'Intesa.

⁴⁵⁷ Convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 novembre 2014, n. 164](#).

responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale.

Un'interessante parere che richiama il tema poc'anzi trattato risale al 6 marzo 2007 reso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, riunitosi a Sezioni Unite a seguito di ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia⁴⁵⁸. Era stato infatti escluso il finanziamento per il restauro e l'adeguamento degli impianti della Chiesa di Santa Maria dell'Itria e della canonica annessa dal Programma Operativo della Regione per il quadriennio 2002-2006, in quanto la commissione esaminatrice aveva ritenuto che qualsivoglia intervento sulla casa canonica- nella quale si sarebbero svolte attività di formazione, volontariato, ecc.- non potesse rientrare nel progetto presentato. Di conseguenza, essendo stata inclusa la canonica nei piani di restauro, l'intero progetto fu giudicato appartenente a tipologia “non coerente”. Il Consiglio accoglieva il ricorso, motivando innanzitutto che *la canonica è collegata alla Chiesa da vincolo pertinenziale (artt. 817 e 818 c.c.), e dunque ad essa andrebbe esteso il trattamento giuridico previsto per la cosa principale*. Ma ancora più interessante è l'argomentazione sostenuta dal Consiglio sulla base del rilievo che gli interventi di conservazione e restauro sono mirati al recupero per la piena fruizione del patrimonio culturale e ambientale (lo stesso bando di concorso della Regione Sicilia all'art. 5), motivo per cui sarebbe da ritenersi ammissibile al finanziamento anche la casa canonica come parte dell'intera struttura *culturale*.

⁴⁵⁸ D'ANGELO G., *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2008, p. 751 ss.

3.3. Il nuovo «governo del territorio».

Con la riforma del Titolo V scompaiono urbanistica e lavori pubblici dall'elencazione di materie in cui la potestà dello Stato e quella delle regioni si sarebbe dovuta esplicare in modo concorrente; al loro posto fa compare il «governo del territorio», un'espressione di fatto nuova, chiarita dalla Corte Costituzionale in una storica sentenza il 25 settembre 2003, n. 303⁴⁵⁹ come tutti quegli aspetti concernenti l'uso del territorio e la localizzazione di impianti e attività, ergo certamente anche l'urbanistica e l'edilizia⁴⁶⁰.

La sentenza *de qua* non solo appare chiarificatrice rispetto all'art. 117 Cost. così come modificato, ma suggerisce una lettura combinata con l'art. 118 per legare inscindibilmente il dilemma delle competenze legislative Stato-Regioni alle funzioni amministrative improntate a criteri di sussidiarietà ed adeguatezza. In altri termini, la Corte ha inteso chiarire se il legislatore statale possa o meno legittimamente esercitare funzioni amministrative su materie di potestà concorrente.

Dato l'assetto delle competenze, non risulta possibile, secondo la Corte, confinare la potestà statale alle materie espressamente attribuitegli e alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente; questo perché è necessario che gli ordinamenti presentino un certo coefficiente di elasticità e di flessibilità. Nel nostro sistema costituzionale ad esempio esistono *congegni* volti a rendere più duttile il rigido riparto disegnato dal Costituente; uno di questi è certamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni in ossequio al principio di sussidiarietà, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio *unitario*. I principî di sussidiarietà e di adeguatezza possono giustificare una deroga *solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante*

⁴⁵⁹ In proposito vedere note di BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 32, p. 578 ss. e di VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e «strict scrutiny»*, *Le Regioni*, 2004, p. 587 ss.; FERRARA R., *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte Costituzionale*, in *Foro it.*, 2004, 127, p. 1018 ss.

⁴⁶⁰ ROCCELLA A., *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Jus*, 2008, 2-3, p. 513.

all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata. Il principio di sussidiarietà, è bene ricordarlo, non è di nuova fattura ma operava già in tale ambito grazie alla Riforma Bassanini che però non modificò la Costituzione; ora invece, iscrivendo tale principio nella Legge Fondamentale esso ha visto mutare il proprio significato; oggi non opera più nella sua dimensione statica, bensì acquista una dimensione dinamica e procedimentale.

A tal proposito la Corte chiarisce che la mancata inclusione della materia dei lavori pubblici nel nuovo testo dell'art. 117 non deve condurre a ritenere che essi rientrino automaticamente nella potestà residuale regionale: questi non integrerebbero infatti una vera e propria materia, *ma si qualificherebbero a seconda dell'oggetto al quale afferiscono* e dunque sarebbero da iscriversi a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti a seconda del caso concreto, sempre in ossequio a criteri di flessibilità ed elasticità.

La sentenza in questione, chiarendo che l'urbanistica rientra nel più ampio contenitore del governo del territorio, sottrae tale materia alle competenze residuali e dunque di esclusiva competenza regionale; allo stesso tempo però, avendo dilatato i confini della materia *de qua*, le Regioni da questo momento in poi avrebbero maggiori spazi di manovra in sede di pianificazione urbanistica⁴⁶¹. Ed effettivamente così è stato: dal 2002 in poi sono state molte le regioni ordinarie che hanno adottato una nuova normativa urbanistica, come la Calabria⁴⁶², il Veneto⁴⁶³, la Campania⁴⁶⁴, la Toscana⁴⁶⁵, L'Umbria⁴⁶⁶ e la Lombardia⁴⁶⁷. Altre, come la Basilicata⁴⁶⁸ e la Puglia⁴⁶⁹ hanno invece introdotto rilevanti modifiche alla precedente normativa.

Per completezza della trattazione è opportuno ricordare che il 2001 è l'anno del

⁴⁶¹ DE PRETIS D.-STEFANI E., *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2005, pp. 811-812.

⁴⁶² L. r. 16 aprile 2002, n. 19 «Norme per la tutela, governo ed uso del territorio».

⁴⁶³ L. r. 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il governo del territorio»

⁴⁶⁴ L. r. 22 dicembre 2004, n. 16 «Norme sul governo del territorio»

⁴⁶⁵ L. r. 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio»

⁴⁶⁶ L. r. 22 febbraio 2005, n. 11 «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale»

⁴⁶⁷ L. r. 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»

⁴⁶⁸ L. r. 4 gennaio 2002, n. 3 di modifica e integrazione della L. r. 11 agosto 1999, n. 23

⁴⁶⁹ L. r. 13 dicembre 2004, n. 24 «Principi, indirizzi e disposizioni per la formazione del Documento regionale di assetto generale»

DPR del 6 giugno n. 380, denominato Testo Unico sull'edilizia, il quale introduce il permesso di costruire in sostituzione alla concessione edilizia: esso prescrive la necessità del rilascio del permesso di costruire per tutti gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica ed edilizia del preesistente che conducano alla realizzazione di un organismo diverso, ovvero che comportino modificazione della destinazione d'uso⁴⁷⁰. In realtà tale strumento rappresenta una variazione più terminologica che sostanziale rispetto alla concessione previgente: come affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁷¹, il provvedimento amministrativo non avrebbe tecnicamente i caratteri della concessione, la quale si sostanzia nella traslazione o nella costituzione di una posizione giuridica dalla P.A. al privato fino a quel momento del tutto assente in capo al secondo.

Sono le Regioni a dovere stabilire con legge quali mutamenti siano da considerare subordinati al permesso. Quest'ultimo, rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo (art 11 comma 1), non incide sulla titolarità della proprietà ed è irrevocabile. *Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale (art. 14); tale deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi nonché, nei casi di cui al comma 1-bis, le destinazioni d'uso (...)*⁴⁷². Il contributo per il rilascio del permesso non è dovuto, tra gli altri, per la realizzazione di impianti, attrezzature e opere pubbliche o di interesse generale e per opere di urbanizzazione nel caso in cui queste siano attuazione di strumenti urbanistici (art. 17, comma terzo, lett. c), nel quale vi rientrano anche gli edifici di culto.

A questo punto della disamina appare forse utile provare a focalizzare la procedura di costruzione di un edificio di culto, stanti le diverse normative regionali e il contenuto delle intese siglate con le varie confessioni religiose.

⁴⁷⁰ Art. 10 così come modificato dal D.lgs 301/2002

⁴⁷¹ Corte Costituzionale, sent. 30 gennaio 1980, n. 5.

⁴⁷² Art. 14 così come modificato dall'art. 17 comma 1 lettera e) della L. 164/2014

Come si ricorderà⁴⁷³, il D.M. n. 1444 del 2 febbraio 1968 imponeva di prevedere in sede di pianificazione urbanistica le attrezzature di interesse comune, tra le quali erano certamente ricomprese anche quelle religiose, da inserirsi dunque nel Piano Regolatore Generale. Una volta individuata l'area si avvanzerà istanza per il rilascio del permesso di costruire, corredata dagli elaborati progettuali richiesti. (art. 20 D.P.R. 380/2001). Alla domanda deve inoltre essere allegata una dichiarazione del progettista abilitato che attesti la conformità del progetto *agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica. Sarà poi il responsabile del procedimento ad avviare l'istruttoria e di concerto con lo Sportello Unico acquisirà pareri e atti necessari e valuterà la conformità del progetto alla normativa vigente; da questo momento potrà formulare una proposta di provvedimento. Il provvedimento finale è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio.*

⁴⁷³ p. 101

III. LA LEGISLAZIONE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO: IL CASO SPECIFICO DELL'EDILIZIA DI CULTO NELLA REGIONE LOMBARDIA.

1. L'edilizia di culto oggi: tre esempi di leggi regionali.

Sino a questo punto della trattazione si è potuto prendere atto del progressivo allontanamento della materia dell'edilizia di culto da una regolamentazione di tipo centralizzato per avvicinarsi ad una competenza sempre più decentrata.

La considerazione che si impone alla luce di quanto detto in precedenza, consiste nell'essenziale presunzione che l'obiettivo di un legislatore che opta a favore di un decentramento rispetti il principio di sussidiarietà in tutte le sue venature. Una materia diviene di competenza decentrata per una gestione più efficiente ed efficace, il che non dovrebbe mai significare l'esposizione al rischio -o addirittura la violazione- di diritti e libertà costituzionalmente garantiti che si innestano sullo sfondo di tali materie decentrate. Orbene, come si vedrà, l'esperienza regionale italiana in tema di edifici ed edilizia di culto sembra non apparire un esempio di decentramento efficiente, in particolare con riguardo alla tutela e garanzia del generale diritto di libertà religiosa.

Prima di giungere a trattare più approfonditamente la materia *de qua* come regolamentata dal legislatore lombardo, si permetta qualche esempio regionale. Il primo potrebbe essere quello della Regione Piemonte, la quale ha disciplinato l'edilizia di culto con la Legge regionale 7 marzo 1989, n. 15 (*Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose - Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione e contributi regionali per gli interventi relativi agli edifici di culto e pertinenze funzionali all'esercizio del culto stesso*), modificata nel 1997 dalla L. n. 39 e da ultimo nel 2015 dalla L. n. 3. La prima modifica è rilevante per quello che concerne le finalità della legge stessa, enunciate all'art. 1, ove si individua l'ambito soggettivo a cui la legge si riferisce, nella specie ai Comuni e agli Enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, nonché agli enti delle altre confessioni religiose *che abbiano una presenza organizzata*,

diffusa e consistente a livello nazionale ed un significativo insediamento nella comunità locale di riferimento, eliminando dunque il precedente requisito della sussistenza di un'intesa ex art. 8 comma 3 Cost. dopo l'intervento della Corte Costituzionale del 1993 n. 195⁴⁷⁴.

Ribadendo poi la classificazione delle attrezzature religiose quali opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto⁴⁷⁵, la Legge regionale riserva ogni anno, all'interno del fondo speciale per le opere di urbanizzazione, *una quota dei proventi derivanti dagli oneri per opere di urbanizzazione secondaria per gli interventi relativi alla categoria di opere concernenti le attrezzature religiose*⁴⁷⁶, senza tuttavia specificarne l'ammontare.

Interessante rivolgere lo sguardo in Umbria, regione che ha scelto invece di delegare agli enti locali, *da individuarsi secondo il criterio di adeguatezza, in ragione delle caratteristiche degli interventi da realizzare, le funzioni in materia di opere pubbliche relative:*

*a) all'edilizia di culto*⁴⁷⁷.

Inoltre, ove gli interventi non riguardino opere di proprietà degli enti locali delegati, essi *esercitano le funzioni istruttorie e di controllo, assegnando il contributo previsto alla diretta gestione del soggetto pubblico o privato titolare del bene; possono inoltre, previa convenzione con il soggetto pubblico o privato titolare del bene, fungere direttamente da stazione appaltante*⁴⁷⁸.

La conferma della qualificazione degli edifici di culto quali opere di urbanizzazione secondaria arriva con la L. r 18 febbraio 2004, n. 1 (art. 24) e dal regolamento di attuazione della nuova Legge per il Governo del territorio (L.r. 21 gennaio 2015, n. 1) del 18 febbraio 2015, n. 2 all'art. 4.

Infine, la regione Calabria approva nel 1990 la L. n. 21, successivamente modificata dalle LL.RR. 26 agosto 1992, n. 18, 16 gennaio 1995, n. 2 e 2 maggio 2001, n. 7⁴⁷⁹. Essa prevede, in particolare, la concessione da parte

⁴⁷⁴ Anche la regione Liguria ha eliminato il requisito dell'intesa, adeguandosi alla sentenza della Corte con L. r. 15 dicembre 1993, n. 59 modificativa dell'art. 1 L.r. 24 gennaio 1985, n. 4.

⁴⁷⁵ Art. 2 comma 2 L. regionale n. 15 del 1989

⁴⁷⁶ Art. 4 L. regionale n. 15 del 1989

⁴⁷⁷ Art. 72 comma 1 L. regionale 2 marzo 1999, n. 3

⁴⁷⁸ Art. 72 comma 2 L. regionale 2 marzo 1999, n. 3

⁴⁷⁹ Per un approfondimento sulle scelte in materia della Regione Calabria vedere MANTINEO A., *La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2005.

dell'amministrazione regionale d'intesa con la competente Autorità religiosa, di contributi pluriennali ed “una tantum” per la costruzione, la ristrutturazione, l'ampliamento e la straordinaria manutenzione di opere di culto e di ministero pastorale, compresi l'ufficio e l'abitazione del parroco e le relative pertinenze nonché di istituti di istruzione religiosa con priorità per i completamenti, i consolidamenti e gli adeguamenti strutturali e antisismici e per le esigenze delle comunità insediate in zone di recente urbanizzazione⁴⁸⁰. Tali contributi “una tantum”, chiarisce il comma terzo dello stesso articolo, sono concessi in aggiunta o in alternativa ai contributi pluriennali, sino alla copertura della parte di spesa ammissibile non assistita dai predetti contributi, e comunque nella misura massima del 50 per cento della spesa ammissibile, elevabile al 90 per cento per i lavori attinenti alle chiese; all'erogazione di essi provvede, dopo le modifiche attuate dalla L.R. 2 maggio 2001, n. 7, l'Assessore regionale ai Lavori Pubblici, d'intesa con l'Assessore regionale ai Beni Culturali, sulla base di un programma annuale approvato dalla Giunta regionale, previo parere della competente Commissione consiliare. È sorprendente la farraginosità con cui tali norme sono state redatte, senza volere approfondire le difficoltà che in concreto incontra chi avanza un'istanza di questo tipo⁴⁸¹. Lascia molteplici perplessità la possibilità di elevare i contributi *una tantum* solo per le chiese fino al 90% della spesa ammissibile.

Tuttavia, le maggiori problematiche le suscita l'art. 3 sulla disciplina urbanistica dei rapporti religiosi, in concreto sulle relazioni che devono intercorrere *tra insediamenti residenziali e servizi religiosi ad essi pertinenti*; a tal proposito la legge rinvia al *quadro delle attribuzioni spettanti rispettivamente ai Comuni ed*

⁴⁸⁰ Art. 1 L. r. n. 21 del 1990

⁴⁸¹ Sugli aspetti finanziari è intervenuto anche il Tar di Reggio Calabria con la sent. n. 213 del 2013 “*La disciplina di cui alla l. rg. Calabria n. 21 del 1990 si inserisce nell'ambito proprio della materia urbanistica, intesa come funzione volta ad assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitati e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi, ed ha l'effetto di favorire le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa. La copertura finanziaria dei contributi per l'edilizia di culto previsti dall'art. 7 è realizzata da parte dei comuni mediante prelievo dal fondo previsto dall'(allora) art. 12, l. n. 10 del 1977 (proventi degli oneri di urbanizzazione e sanzioni edilizie). Tali contributi hanno una stretta attinenza alla materia urbanistico-edilizia sotto molteplici profili, sia per la loro collocazione all'interno di un corpus normativo dedicato all'edilizia di culto e alla disciplina urbanistica dei servizi religiosi, sia in ragione della finalità dei finanziamenti, sia in relazione alle modalità di reperimento delle risorse. (...)*”

*agli Enti Istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, III comma, della Costituzione e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei Comuni interessati dalle previsioni urbanistiche di cui al successivo art. 5. Quest'ultimo art. 5 al quarto comma localizza le aree riservate alle attrezzature di tipo religioso una volta uditi i pareri delle competenti autorità religiose ove ricorrano i requisiti di cui al precedente art. 3, e al comma successivo stabilisce che tali aree siano ripartite tra le varie confessioni che abbiano i requisiti di cui all'art. 1, *proporzionalmente alla loro consistenza nel Comune.**

In tale gioco di rinvii e rimandi, non può sfuggire che la richiesta della preliminare intesa con lo stato per le confessioni diverse dalla cattolica collide con i principi più volte rimarcati di eguaglianza nella libertà di tutte le confessioni religiose, di libertà religiosa e di laicità stessa, a più riprese rimarcati dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁸². Di più, dalla lettura dell'art. 3 primo comma emerge con chiarezza che il requisito dell'intesa ex art. 8 comma 3 e la presenza organizzata nell'ambito del comune siano richiesti cumulativamente e non alternativamente, scelta quest'ultima che forse non avrebbe suscitato tali e tanti dubbi di conformità al dettato costituzionale. La Regione permane impreparata ad affrontare i nuovi volti del multiculturalismo, posto che gli stranieri in Calabria hanno oggi un'incidenza del 4,3%, a fronte di un 1,6%⁴⁸³ del 2010.

Queste riportate sono solo alcune delle scelte urbanistiche regionali per la disciplina delle attrezzature religiose e degli edifici di culto: sono state appositamente scelte fra tutte per mostrare tre diversi interventi nelle tre macro-zone della Penisola, teatri di alternanze politiche dalla metà degli anni '90 ad oggi (eccetto per la regione umbra che ha sino ad ora conosciuto governi orientati su posizioni di centro-sinistra); a questo punto può avere inizio la trattazione

⁴⁸² Sent. 195 del 1993, sent. 346 del 2002. Vedere D'ANDREA L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. 346/2002*, *Il Diritto ecclesiastico*, I, 2004.

⁴⁸³ Percentuale ottenuta incrociando i dati ricavati ai link seguenti: <http://www.tuttitalia.it/calabria/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2015/> e <file:///C:/Users/Emilia/Downloads/Rapporto%20Immigrazione%20Sintesi.pdf> e http://www.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/Libri_2010/dossier_immigrazione2010/scheda_sintesi.pdf

dell'edilizia di culto nella Regione Lombardia, la quale invece è da parecchi anni governata da maggioranze di centro-destra.

2. L'urbanistica in Lombardia: dal piano regolatore generale al piano di governo del territorio.

2.1. La L. 51 del 1975.

Prima di dare inizio alla disamina delle norme concernenti l'edilizia di culto, è opportuno volgere un rapido sguardo all'evoluzione urbanistica della Regione di nostro interesse.

Dopo i primi trasferimenti di funzioni agli enti decentrati avvenuti, come ampiamente visto, a Costituzione invariata, anche la Lombardia come molte altre Regioni ha licenziato la sua legge urbanistica, la n. 51 del 1975 (*Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia del patrimonio naturale e paesistico*). Secondo il disposto del secondo articolo, soggetti di pianificazione sono la Regione e i comuni, questi ultimi *soggetti di pianificazione sia individualmente che in forma associata a livello comprensoriale*. A livello regionale lo strumento urbanistico è il piano territoriale di coordinamento regionale, mentre a livello comunale il piano regolatore generale⁴⁸⁴.

Il piano regolatore generale *organizza l'intero territorio comunale, in funzione delle esigenze della comunità locale*⁴⁸⁵.

Quello che qui interessa è certamente la disciplina degli *standards* urbanistici: a tal proposito si ritrova espressamente precisato il rapporto tra servizi pubblici, capacità insediativa residenziale teorica⁴⁸⁶ e superficie standard per abitante. Interessante notare a questo proposito la scelta del legislatore regionale di innalzare i limiti di legge imposti dal D.M. 1444/1968 elevando da 18 a 26,5 mq/ab. la dotazione minima per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale⁴⁸⁷. Negli strumenti urbanistici comunali *deve essere assicurata una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico, commisurata all'entità degli insediamenti residenziali, produttivi, direzionali e commerciali, elevando da 18 a 26,5 mq/ab. la dotazione minima di standards e così ripartendola: 4,5 mq/ab. di aree da riservare all'istruzione inferiore (scuole*

⁴⁸⁴ Art. 3 L. n. 51 del 1975

⁴⁸⁵ Art. 14 L. n. 51 del 1975

⁴⁸⁶ Art. 22 comma 3 L. n. 51 del 1975

⁴⁸⁷ Art. 22 comma 5 L. n. 51 del 1975

elementari, materne, medie); 4 mq/ab. di aree da riservare ad attrezzature d'interesse comune (attrezzature sociali, assistenziali, religiose, culturali, sanitarie, amministrative); 15 mq/ab. di aree da riservare a spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport (escluse le fasce di rispetto stradale, ferroviario e cimiteriale); 3 mq/ab. di aree da riservare a parcheggi a uso pubblico; nei comuni con capacità insediativa teorica superiore a 20.000 abitanti, aree per attrezzature pubbliche di interesse generale per una quota minima complessiva pari a 17,5 mq/ab. (zone F) da destinarsi a istruzione superiore, attrezzature sanitarie e ospedaliere d'interesse generale, parchi pubblici urbani e territoriali, nonché a impianti pubblici e di uso pubblico per lo sport, mercati generali pubblici e relativi depositi, protezione civile⁴⁸⁸.

Occorre rilevare infine che la L. del '75 prevedeva, per i comuni che non superassero i 4.000 abitanti, un modulo funzionale di servizi che altro non era che una dotazione minima di attrezzature relative a campo sportivo, area mercato, ecc...e attrezzature religiose.

⁴⁸⁸ Art. 22 L. n. 51 del 1975

2.2. L'approvazione della Legge per il governo del territorio n. 12 del 2005.

La vera rivoluzione che la nuova materia del governo del territorio porta con sé rispetto al previgente regime del piano regolatore consiste nel passaggio da un'urbanistica rigidamente concepita come ordine territoriale senza alcuna visione di insieme o progettualità strategiche, ad un disegno globale di assetto e funzionamento della città: il termine stesso “governo” è evocativo di un modello interdisciplinare di amministrazione del territorio che salta ben oltre lo steccato dell'urbanistica *strictu sensu*⁴⁸⁹.

La riscrittura dell'art. 117 della Costituzione ad opera del legislatore della Riforma ha ricompreso l'edilizia e l'urbanistica, come già visto, entro la materia del governo del territorio. Avendo optato per una competenza di tipo concorrente con riguardo alla regolamentazione di tale nuova materia, ci si sarebbe atteso l'individuazione di una cornice di principi da parte dello Stato. Tuttavia ciò non è mai avvenuto, e dunque la Regione Lombardia ha licenziato la legge per il governo del territorio sulla scorta di principi e criteri «propri», enunciati nel Titolo I della legge che fungono da nota introduttiva all'intero testo.

Nel rispetto della scelta del legislatore del 2001, la legge lombarda dichiara di ispirarsi ai criteri di *sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza*⁴⁹⁰. Questo porta di fatto alla prima rilevante svolta nella materia urbanistica, sancendo il superamento del principio della gerarchia tra piani, tipico della legge del 1942 con il palese intento di conferire un ruolo di primaria importanza per la materia *de qua* al comune, inteso quale autorità in grado di pianificare efficientemente il territorio. La Legge Urbanistica del 1942, al cui dettato era rimasta aderente la Regione fino a questo momento, prevedeva, come si ricorderà⁴⁹¹, una cascata gerarchica di piani, con il comune collocato nel punto finale del procedimento di pianificazione: al piano sovraordinato (più ampio) erano demandate le scelte fondamentali della materia, mentre l'intervento dei

⁴⁸⁹ BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 71. Le rigidità del sistema di zoning erano già evidenziate ad esempio da S. LANGÈ, *La chiesa e la città*, in *Jus*, II, 1995, p. 260; D'ETTORRE M. L., *Luci ed ombre nella riforma urbanistica in Lombardia, Urbanistica e appalti*, 2005, n.9.

⁴⁹⁰ Art. 1 comma 2

⁴⁹¹ p. 57

comuni era ridotto ad una mera precisazione di quanto già disposto nei livelli sovraordinati, con il vincolo di perseguimento degli obiettivi decisi dal piano territoriale.

Gli strumenti di pianificazione consistono in un livello generale e in uno particolare. Il primo è il cosiddetto piano di governo del territorio (di seguito PGT), di cui ogni Comune dovrebbe dotarsi e approvare interamente, senza interferenze di altri organi, mentre il secondo si articola nei piani attuativi e negli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale (art. 6).

Il PGT è uno strumento che non disciplina solamente il lato urbanistico, ma riguarda molteplici aspetti concernenti l'uso del territorio nella sua globalità: si pensi alle disposizioni concernenti la sicurezza e l'ordine pubblico (art. 98), quelle circa la telefonia fissa e mobile (art. 98 bis) e, non da ultimo, quelle riguardanti le attrezzature religiose (artt. 70- 73).

Esso consta nel dettaglio di tre atti (art. 7): il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole.

Il documento di piano contiene la vera e propria disciplina di principio, definisce strategie, obiettivi e programmi *per lo sviluppo economico e sociale del comune*, individua aree a rischio, beni di interesse paesaggistico o storico, la struttura del paesaggio agrario, e così via (art. 8). È il documento che più di ogni altro rappresenta il passaggio da rigidi confini di organizzazione del territorio alle nuove politiche territoriali in cui confluiscono gli innumerevoli aspetti di interesse generale che un territorio offre: è la stessa amministrazione comunale che in esso fissa le proprie direttrici in senso dinamico attraverso l'interrelazione fra i vari aspetti della «collettività»⁴⁹².

I compiti del documento di piano possono essere individuate nella previsione di scelte programmatiche tali da determinare lo sviluppo del territorio del comune che nel dettaglio sarà previsto dai piani attuativi e dai programmi integrati di intervento; dunque esso non contiene alcuna previsione idonea ad incidere sul regime giuridico dei suoli⁴⁹³.

Mentre il piano regolatore aveva durata pressoché indeterminata, il documento di

⁴⁹² BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., pp. 76-77.

⁴⁹³ Art. 8 comma 3

piano richiede un aggiornamento obbligatorio ogni cinque anni, sostanzialmente coincidenti con la scadenza del mandato elettorale dell'organo comunale⁴⁹⁴.

Il Piano dei Servizi, previsto dall'art. 9, non è figura sconosciuta al panorama urbanistico lombardo in quanto aveva già fatto la sua comparsa in una novella della L. r. 51/1975, la L. r. 15 gennaio 2001, n. 1. Nella previsione del tempo in cui nacque, la sua funzione si riduceva tuttavia ad una mera chiarificazione di quanto già disposto nella relazione illustrativa del Piano regolatore generale, e consentiva esclusivamente una diminuzione della dotazione degli standard urbanistici previsti dal D.M. 1444/1968⁴⁹⁵. Oggi invece nel piano dei servizi il Comune individua le aree destinate alle attrezzature pubbliche o di interesse pubblico e generale, *le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e la dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, nonché tra le opere viabilistiche e le aree urbanizzate ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste*⁴⁹⁶.

Per determinare il numero degli *utenti* dei servizi, il Comune deve prendere in esame la popolazione *ivi* stabilmente residente, quella da insediare in futuro secondo le previsioni del documento di piano, e quella gravitante sul territorio, cioè gli *utilizzatori urbani*, come studenti e turisti⁴⁹⁷.

Come è agevole notare, cambia la denominazione di colui che usufruisce dei servizi: si passa da un concetto indubbiamente statico di “residente” ad uno molto più dinamico di “utente”, costruito sulla base delle potenziali istanze mosse da chi utilizza i servizi.

È evidente dunque il cambiamento di rotta che tale intervento segna: si passa da una dotazione minima di aree per servizi pubblici prevista per ciascun residente, ad un modello diverso, attento alle necessità e ai bisogni della collettività. I parametri a cui il PS deve richiamarsi sono esplicitati nel comma terzo dell'art. 9:

⁴⁹⁴ PURCARO A., *La riforma urbanistica regionale in Lombardia: dal piano regolatore generale al piano di governo del territorio*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2007, II, p. 848.

⁴⁹⁵ BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., p. 95

⁴⁹⁶ Art. 9 comma 1

⁴⁹⁷ Art. 9 comma 2. Vedere inoltre BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., p. 107 ss.

*fruibilità, accessibilità e adeguatezza del servizio e dell'attrezzatura*⁴⁹⁸.

Quali sono gli effetti che ne derivano sulle diverse aree? Orbene, su quelle destinate alla realizzazione di attrezzature ad esclusiva opera della PA, il vincolo apposto è preordinato all'esproprio di durata quinquennale; i vincoli decadono se nel termine non è stata realizzata l'attrezzatura ovvero non sia stata inserita nel piano triennale delle opere pubbliche o non sia stato approvato lo strumento attuativo necessario⁴⁹⁹. Il proprietario dell'area può direttamente realizzare le attrezzature e servizi per le quali esiste il vincolo espropriativo, purché sia rispettato l'obbligo della gara d'appalto secondo procedure di evidenza pubblica⁵⁰⁰.

La durata del PS, a differenza del documento di piano visto poc'anzi, non ha termine ed è sempre modificabile⁵⁰¹; inoltre, ove si volessero realizzare attrezzature pubbliche diverse da quelle previste nel PS, ciò non comporterebbe una variazione del piano stesso, previa deliberazione del Consiglio Comunale⁵⁰².

Il Piano delle Regole assolve essenzialmente a due diverse funzioni: garantire la conservazione di ciò che è già stato costruito e salvaguardare il territorio ancora libero da edifici⁵⁰³. Per conseguire tali obiettivi, l'articolo 10 della Legge elenca i contenuti essenziali di tale atto, terzo ed ultimo facente parte del Piano di governo: ad esempio, devono essere individuate le aree destinate all'agricoltura, quelle di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche, i nuclei di antica formazione, quelli storico-artistico-monumentali oggetto di tutela specifica, e così via.

Anche il piano delle regole non ha termine di validità ed è sempre modificabile⁵⁰⁴.

⁴⁹⁸ Appare utile, quando si tratta dei servizi anzidetti, richiamare alla mente le opere di urbanizzazione secondaria, evocate tra l'altro nel comma quarto dell'art. 44: *asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo e strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, presidi per la sicurezza pubblica, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, cimiteri*

⁴⁹⁹ Art. 9 comma 12

⁵⁰⁰ La Corte Costituzionale è intervenuta con sentenza 23 marzo 2006, n. 126 dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 comma 12 combinato con l'art. 11, comma 3 ove appunto non si prevedeva l'obbligo della gara pubblica sulla scelta del contraente per la realizzazione diretta da parte del proprietario dell'area.

⁵⁰¹ Art. 9, comma 14

⁵⁰² Art. 9, comma 15.

⁵⁰³ MANDARANO A., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, in *La legislazione regionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 186.

⁵⁰⁴ Art. 10, comma 6.

Infine, ai piani attuativi comunali è affidata l'attuazione dei vari interventi di sviluppo indicati nel documento di piano (art. 12). Essi, e le loro varianti, sono adottati dal Consiglio Comunale se il comune conta più di 15.000 abitanti, mentre dalla giunta comunale per tutti gli altri (art. 14).

L'art. 11 della Legge introduce gli strumenti che devono essere utilizzati al fine di rendere concrete le previsioni descritte dal piano dei servizi⁵⁰⁵: perequazione e compensazione, secondo un modello del tutto nuovo e distante dallo schema *vincolistico* del piano regolatore, che vede anche i privati coinvolti nel processo di attuazione urbanistica⁵⁰⁶.

Infine il comune approva il piano di governo; ad esso viene data attuazione attraverso i piani attuativi comunali (art. 12), nei quali *vengono fissati in via definitiva gli indici urbanistico-edilizi necessari alla attuazione delle previsioni dello stesso*⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ MANDARANO A., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, cit., p. 201.

⁵⁰⁶ BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., p. 145.

⁵⁰⁷ Art. 12 comma 3.

2.3. Cenni sulla perequazione e compensazione lombarda.

Fornire una nozione di perequazione urbanistica non è per nulla agevole. Si è visto come lo scenario paesaggistico sia notevolmente mutato rispetto al modello tipico degli anni del piano regolatore: tale modello consisteva essenzialmente nel rendere il diritto di proprietà del fondo conforme alle scelte della pianificazione.

Tale *modus operandi* tuttavia creava situazioni di forte squilibrio sociale, laddove con l'imposizione di vincoli espropriativi e la ferrea suddivisione del territorio in zone, alcuni proprietari si ritrovavano impoveriti, mentre altri arricchiti⁵⁰⁸.

Attraverso lo strumento perequativo, configurato dal comma primo dell'art. 11 L. 12/2005, si è tentata una distribuzione uniforme del diritto di edificare, a prescindere dall'individuazione delle aree per i servizi pubblici. In questo modo i proprietari dovrebbero concorrere in eguale misura alla distribuzione di *onori* ed *oneri* urbanistici, cercando di porre un freno agli effetti discriminatori del precedente modello di zonizzazione⁵⁰⁹.

L'art. 11 della legge lombarda individua, abbastanza dettagliatamente, due diversi tipi di perequazione: una *circoscritta* (o di comparto) ed una *estesa* (o generalizzata).

Con la prima⁵¹⁰ si indica un identico indice di edificabilità all'interno di ogni comparto, cioè un insieme di aree di proprietà privata, proporzionale all'estensione dell'area stessa: tale "equa" distribuzione è contenuta nel piano attuativo. Vengono inoltre individuate le aree sulle quali sorgeranno i servizi pubblici.

Con la perequazione generalizzata invece a tutte le aree del territorio comunale, al netto di quelle non edificabili, viene attribuito lo stesso indice di edificabilità territoriale, differenziato per parti del territorio comunale, purché resti al di sotto della soglia minima dell'indice di utilizzabilità fondiaria⁵¹¹.

⁵⁰⁸ FOSSATI A., *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 60-61.

⁵⁰⁹ MANDARANO A., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, cit., pp. 212-213.

⁵¹⁰ Si parla a tal proposito di *endocomparto*.

⁵¹¹ Per approfondimenti si rinvia a MANDARANO A., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, cit., p. 202 ss.; MANDARANO A., *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, in Riv.

La compensazione, disciplinata ai commi 3 e 4 dell'art. 11, si pone l'obiettivo di fare acquisire all'ente pubblico la proprietà di un'area destinata ad accogliere un pubblico servizio ma senza espropriarla: attribuisce infatti un diritto edificatorio su un'area diversa, o permuta un'area di proprietà pubblica, ovvero fornisce al proprietario la possibilità di realizzare direttamente l'attrezzatura pubblica prevista nella pianificazione.

La Lombardia giunge relativamente tardi all'adozione di tale mezzi: Toscana, Emilia Romagna, Basilicata, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Veneto, Umbria e la Provincia di Trento si erano orientate in tal senso tra il 1999 e il 2005, con le leggi regionali già accennate in precedenza. La perequazione in realtà assume caratteri assai differenti a seconda della scelta effettuata in seno alle diverse Regioni: per esempio l'Emilia Romagna, come anche la Puglia e il Veneto, lasciano libero il Comune nella scelta del modello da attuare, fornendo solo indicazioni generali⁵¹².

Ai fini della perequazione e della compensazione vengono attribuiti dei diritti edificatori, che altro non sono che la concreta quantità edificabile di un lotto; essi sono commerciabili (art. 11 comma 4), e nell'atto di trasferimento da un lotto all'altro il diritto viene incorporato nel diritto a edificare del nuovo lotto.

Non è evidentemente questa la sede per indagare oltre questi modelli urbanistici, ma basti qui ricordare che il sistema perequativo mira al consenso del proprietario e alla sua spontanea adesione al disegno urbanistico, mentre il metodo della compensazione in luogo del vincolo espropriativo completa un quadro sicuramente incentivante rispetto al passato.

Giur. Edil, 2003, p. 823 ss.; FORTE F., *Struttura e forma del piano urbanistico comunale perequativo*, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2005; PERONGINI S., *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano, 2005; FOSSATI A., *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, cit., p. 60 ss.; URBANI P., I problemi giuridici della perequazione urbanistica, in *Riv. Giur. Urb.*, 2002, p. 587 ss.; ALBANESE G., *La perequazione urbanistica nella legge della Regione Lombardia n. 12/2005 per il governo del territorio: cenni*, in *Nuova rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, anno 80-1, 2006; GAROFOLI R., *La perequazione urbanistica: nozione e compatibilità con il principio di legalità, l'art. 42 cost., i criteri di riparto tra Stato e regioni della potestà legislativa*, Atti del Convegno tenutosi a Bari l'11 giugno 2011, consultabile on line all'indirizzo <http://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=34/3402&mn=3>

⁵¹² BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., p. 147.

2.4. (segue) ancora sulla Legge 12/2005.

Passando ora, per necessità di trattazione, alla parte II della Legge n. 12, rubricata gestione del territorio⁵¹³, si può sin da subito notare che essa detta alcune disposizioni generali circa la disciplina degli interventi edilizi.

Il riferimento normativo a livello statale è rappresentato dal Testo Unico sull'edilizia, D.P.R. 380/2001, a cui la legislazione regionale si ispira, seppure, come si vedrà, con importanti differenze.

All'art. 27, punto a), il concetto di manutenzione ordinaria appare molto più dilatato rispetto alla definizione fornita dal legislatore statale⁵¹⁴, ove per esso si intendono *gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelli necessari ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti*, ma il legislatore lombardo prosegue oltre includendovi l'impiego di materiali diversi, *purché i predetti materiali risultino compatibili con le norme e i regolamenti comunali vigenti*.

Per la manutenzione straordinaria -ovverosia opere e modifiche riguardanti il consolidamento, il rinnovamento e la sostituzione di parti anche strutturali degli edifici, la realizzazione ed integrazione dei servizi igienico-sanitari e tecnologici, nonché le modificazioni dell'assetto distributivo di singole unità immobiliari- non viene ribadita la precisazione *purché non comportino modifiche delle destinazioni di uso e (...) purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso*, presente invece nel Testo Unico. Nella Regione Lombardia è da ascrivere nella manutenzione straordinaria anche la trasformazione di una singola unità immobiliare in più unità ovvero l'aggregazione di più unità in un'unica, mentre a livello nazionale interventi di questo tipo devono considerarsi interventi di restauro e risanamento conservativo ovvero ristrutturazione edilizia, appunto perché presentano un *quid novi* rispetto all'originario rapporto tra i componenti dell'edificio⁵¹⁵. Le opere di manutenzione

⁵¹³ La parte I è invece rubricata "Pianificazione del territorio"

⁵¹⁴ Art. 3 L. 380/2001

⁵¹⁵ Interessante notare a questo proposito come il nuovo legislatore lombardo si sia discostato dalle definizioni tradizionali di tali concetti urbanistici. Si veda, tra tutti, l'intervento del Cons. St., sez. V, 18 ottobre 2002, n. 5775, che ha ritenuto infondato l'appello della ricorrente alla quale era stata negata la concessione edilizia da parte del Comune di Capriate San Gervasio in

straordinaria sono subordinate a permesso di costruire (art. 33) ovvero a DIA, e sono esentate da contributo di costruzione⁵¹⁶.

La lettera d) dello stesso articolo classifica come ristrutturazioni anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici preesistenti che giungano a realizzare un edificio nuovo e diverso da quello preesistente anche nella sagoma, mentre il D.P.R. 380/2001 all'art. 3 lett. d) prevede che, ove vi sia mutamento della sagoma iniziale si sia necessariamente in presenza di una nuova costruzione. È ben palesata dunque la tendenza del legislatore lombardo ad un'ampia libertà nell'attività edificatoria, anche discostandosi, talvolta largamente, dal quadro nazionale di riferimento.

Anche in Lombardia vengono introdotte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, precisamente all'art. 44 commi 3 e 4. Come si ricorderà⁵¹⁷, le prime sono quelle opere che assicurano il soddisfacimento di condizioni minime di abitabilità, senza le quali non risulterebbe possibile la fruizione dell'opera; sono secondarie quelle opere necessarie alla vita di ogni singolo insediamento e che sono riferibili ad interessi generali non specificamente connessi ad un intervento edilizio specifico: scuole, asili, parchi, servizi sportivi, religiosi, ecc.

quanto trattavasi, secondo il giudice di prime cure, di interventi di ristrutturazione in luogo di una mera manutenzione straordinaria; la costruzione di una scala e nuove pareti divisorie sono *tutte preordinate alla realizzazione di un organismo edilizio in parte sostanzialmente diverso dal precedente, in cui apparivano rilevabili numerose unità abitative collegate in un diverso insieme sistematico*. Il Consiglio di Stato, condividendo sostanzialmente la decisione del Tar Brescia, ha ricordato che l'art. 31 l. 5 agosto 1978 n. 457, ritiene manutenzione straordinaria quell'intervento edilizio che miri alla conservazione della destinazione d'uso dell'edificio ma che soggiaccia a due ulteriori limiti, uno di carattere funzionale (*costituito dalla necessità che i lavori siano diretti alla mera sostituzione o al puro rinnovo di parti dell'edificio stesso*) e l'altro di natura strutturale (*consistente nel divieto d'alterare i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari*), per cui un intervento che modifichi la consistente fisica, interna ed esterna, delle preesistenze e si limiti a salvaguardare in parte la precedente destinazione d'uso ha natura ristrutturativa e non manutentiva (C.d.S., V, 23 maggio 2000, n. 2988). L'originario sottotetto poi avrebbe mutato la sua originaria destinazione d'uso essendo adibito a due unità abitative, che già di per sé sarebbe sufficiente a classificare l'intervento come ristrutturazione edilizia.

Si veda anche: Tar Campania Napoli, Sez. IV - 29 gennaio 2004, n. 858; Cons. Stato, Sez. V, 7 Settembre 2004 (Ud. 26 marzo 2004), Sentenza n. 5867.

⁵¹⁶ La delibera 25 settembre 1998, n. 6/38573- Giunta Regionale lombarda ha fornito un elenco esemplificato di interventi rientranti nella manutenzione straordinaria, di cui si ricordano qui brevemente alcuni punti:

- finiture esterne (intonaci, tinteggiatura, ecc...)
- elementi strutturali quali scale e rampe
- rifacimento di parti limitate di murature perimetrali
- Tramezzi e aperture interne
- Impianti di riscaldamento

⁵¹⁷ p. 101

Ovviamente per i titoli abitativi per interventi di nuova costruzione ovvero ampliamento di edifici esistenti e ristrutturazioni, sono soggetti alla corresponsione di oneri di urbanizzazione (primaria e secondaria) a seconda delle destinazioni funzionali dell'edificio nuovo e ristrutturato⁵¹⁸, da versarsi al Comune, il quale è altresì competente a determinarne l'ammontare. Perché tali contributi sono dovuti? La funzione di essi parrebbe da ricercarsi proprio nella redistribuzione dei costi sociali delle singole opere, facendole gravare sui soggetti che effettivamente ne usufruiscono⁵¹⁹.

Vi è tuttavia un modo per scomputare, totalmente o solo parzialmente, il contributo relativo agli oneri di cui sopra, e cioè che siano gli interessati a realizzare direttamente l'opera di urbanizzazione, sia essa primaria o secondaria; la richiesta di esecuzione a scomputo è un vero e proprio diritto, condizionato *alla previa valutazione comunale dell'entità e dell'effettiva utilizzazione delle opere realizzate, ovvero della idoneità delle medesime a soddisfare le necessità del nuovo insediamento*⁵²⁰. L'opportunità dunque di partecipare al generale disegno urbanistico della città attraverso interventi diretti che comportano risparmi in termini economici ma anche temporali sembra ricevere da più parti stimoli ed incentivi.

⁵¹⁸ Artt. 43 e 44. Per approfondimenti vedere LOPEZ A., *Contributo di costruzione e opere di urbanizzazione*, in MANDARANO A., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, cit., p. 443 ss.

⁵¹⁹ Tar Campania, Napoli, VIII, 26 giugno 2008, n. 6271.

⁵²⁰ Tar Lazio, Roma, II bis, 22 luglio 2003, n. 6570.

3. Profili urbanistici dell'edilizia di culto in Lombardia.

3.1. La legge 9 maggio 1992, n. 20: le norme per la realizzazione degli edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi.

Giunti a tale punto della trattazione, avendo premesso alcuni concetti e strumenti urbanistici fondamentali ed imprescindibili per la stesura di un quadro il più possibile completo, si può cominciare cautamente ad analizzare le scelte di edilizia religiosa della Regione Lombardia.

Con la legge regionale 9 maggio 1992, n. 20 (*Norme per la realizzazione degli edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*) la Regione si prefiggeva, insieme ai Comuni lombardi, di promuovere la realizzazione di *attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi*, da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose che avessero però stipulato un'intesa con lo stato ai sensi dell'art. 8 comma 3 Cost. e che già avessero una presenza organizzata sul territorio nel quale intendessero avanzare istanza di costruzione. La legge si premurava di individuare tali attrezzature di interesse comune per servizi religiosi (art. 2) precisamente negli immobili destinati al culto, in quelli destinati all'abitazione del ministro di culto, del personale di servizio, nonché in quelli adibiti ad attività di formazione religiosa, attività educativa, culturale, sociale, di ristoro, purché senza fini di lucro. Esse sono, si precisa, opere di urbanizzazione secondaria a tutti gli effetti. L'inclusione di opere ecclesiastiche accessorie rispetto all'edificio di culto *strictu sensu* nelle opere di urbanizzazione secondaria e l'esonero dal pagamento degli oneri di concessione, è una scelta del tutto innovativa per l'epoca e non di secondaria importanza.

All'art. 4 la legge prevedeva che in ogni comune almeno l'8% delle somme effettivamente riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria dovesse essere accantonato ogni anno in apposito fondo per la realizzazione di attrezzature di interesse religioso e per interventi di manutenzione e restauro delle stesse, con possibilità, per i comuni, di incrementare il fondo. Non era previsto dunque alcun intervento diretto della Regione, ma la disciplina scelta ha ben presto mostrato i

propri limiti, in particolare con riguardo all'ammontare del fondo, troppo esiguo per le reali esigenze⁵²¹.

Tuttavia, le criticità maggiori si sono riscontrate con riguardo ai soggetti beneficiari di tali contributi, individuati in quelle confessioni religiose che avessero stipulato un'intesa con lo Stato e che la loro presenza sul territorio fosse qualificabile come "organizzata". La Corte Costituzionale interveniva dieci anni più tardi l'entrata in vigore della Legge, e sulla scorta della sentenza n. 195 del 1993, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 in quanto limitava l'accesso ai contributi solo alle confessioni munite di intesa⁵²². L'aver stipulato un'intesa con lo Stato ex art. 8 comma 3 non può prescindere dal dettato del primo comma dello stesso articolo, il quale professa l'idoneità di tutte le confessioni religiose *a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti* e non può dunque *costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini. La finalità ed effetto della legge* devono solo essere quelli *di facilitare l'esercizio del culto*, non potendosi mai tradurre in una *condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione*, che invece è loro *garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8*. Al di là del rilievo che una disciplina posta -giustamente- come eventuale e volontaria come quella dell'intesa, sempre nell'ottica di garantire la massima libertà a tali formazioni sociali, si deve anche rilevare che tale strumento presta il fianco a plurime patologie e distorsioni: la ripetitività dei contenuti in luogo di una valorizzazione delle caratteristiche peculiari di ogni confessione, l'ostruzionismo del governo all'avvio delle trattative, alla stipula di un testo condiviso o ancora la lassismo del Parlamento nell'approvazione della legge di esecuzione. E ancor più grave, in ipotesi come quella poc'anzi emarginata, l'intesa a volte rischia di diventare uno strumento di *ricatto* del potere forte, ove viene posto quale requisito fondamentale per l'accesso a determinati benefici che invece spetterebbero a tutte le confessioni in luogo di

⁵²¹ FEDELI A., *Il finanziamento dell'edilizia di culto*, Atti del seminario di studio "La nuova disciplina regionale dell'edilizia di culto", organizzato dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Regione Ecclesiastica Lombardia, Milano, 16 giugno 2005, p. 47.

⁵²² Sent. n. 346 del 2002.

una copertura costituzionale pre (meglio *fuori*)-intesa⁵²³.

Rispetto alle ipotesi di costruzione di nuove strutture di culto per le confessioni che ne fossero prive, la precedenza nell'assegnazione di quote era data dalla legge alle opere di restauro e risanamento del patrimonio già esistente, che erano, nelle specie, prevalentemente chiese destinate al culto cattolico⁵²⁴.

⁵²³ Sulla questione vedere anche ADAMI F.E., *Orientamenti giurisprudenziali in tema di confessioni religiose*, (a cura di) PARLATO V.-VARNIER G.B., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., p. 74 ss; BOTTA R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, cit., p. 433 ss.

⁵²⁴ Anche la giurisprudenza amministrativa del tempo confermò tale indirizzo: si veda TAR Lombardia, I sez, 3 aprile 1997, n. 402.

3.2. Il capo III della legge 12 del 2005: norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi. Gli artt. 70, 71, 72.

La L. R. 16 marzo 2005, n. 12 denominata Legge per il governo del territorio si innesta su uno sfondo nuovo non tanto per ciò che concerne i rapporti tra Stato e confessioni religiose, bensì per la situazione di fatto, come già detto in precedenza, che vede il territorio italiano popolato da un'ingente numero di immigrati orientali di fede ortodossa e di immigrati di religione islamica.

Il capo terzo della L. R. n. 12 del 2005 si presenta strutturalmente non dissimile dalla precedente legge del 1992 poc'anzi richiamata; trattasi infatti di quattro articoli, dal 70 al 73, recanti identica rubrica rispetto alla precedente legge, nella specie le finalità, l'ambito di applicazione, i rapporti con la pianificazione comunale, modalità e procedure di finanziamento.

Nonostante la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della previgente L.r. 20 del 1992⁵²⁵ nella parte in cui la realizzazione di attrezzature religiose da parte degli enti competenti era subordinata al requisito della sussistenza di un'intesa ex art. 8 comma terzo tra la confessione di riferimento e lo Stato, la nuova Legge lombarda sul governo del territorio ha sostanzialmente aggirato l'ostacolo censuratore sostituendo la necessità dell'intesa statale con un'intesa a livello comunale, dalle forme e dai contenuti assai vaghi e indefiniti.

Ma si proceda con ordine. All'art. 70 si è stabilito che *la Regione e i comuni concorrono a promuovere la realizzazione delle cosiddette attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi*, che saranno effettuati da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto sia della Chiesa cattolica-individuati in base alla L. 222 del 1985, cioè quelli civilmente riconosciuti- che delle altre confessioni religiose che siano qualificabili come tali. L'attribuzione della anzidetta qualifica di "ente" deve essere connessa a criteri rinvenibili nell'ordinamento, ad una presenza *diffusa, organizzata e stabile* della confessione all'interno del Comune; gli statuti delle stesse devono esprimere il carattere religioso delle loro finalità istituzionali ed occorre la stipula di apposita convenzione tra comune e confessioni⁵²⁶.

⁵²⁵ Corte Cost., sent. 346/2002.

⁵²⁶ CASUSCELLI G., *A chiare lettere, Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche*

Appare immediatamente evidente come per le confessioni diverse dalla cattolica sia richiesta la sussistenza di un cumulo di requisiti di non facile individuazione e facilmente oggetto di interpretazioni equivoche. Tuttavia, almeno per ciò che concerne la necessità dell'individuazione concreta del concetto di ente, la stessa Corte Costituzionale, nella storica sentenza n. 195 del 1993 aveva chiarito che non sarebbe parso confliggere con il diritto di libertà religiosa la richiesta individuazione dello stesso, risultando necessaria una seppur minima struttura organizzativa rappresentativa dei valori di una certa comunità di fedeli. Quanto invece alla presenza *diffusa, organizzata e stabile* della confessione sul territorio comunale di riferimento tale requisito non può che suscitare incertezze interpretative e dubbi di conformità costituzionale. Non è chiaro se il concetto di *diffusione* sia da riferirsi ai seguaci della confessione ovvero anche ad altre forme organizzative della confessione stessa, ovvero se l'espressione utilizzata dal legislatore lombardo sia solamente il frutto di una scelta linguistica infelice. Tuttavia sembrerebbe non bastare dunque l'idoneità che tutte le confessioni avrebbero di rappresentare gli interessi religiosi dei propri appartenenti⁵²⁷, ma servirebbero anche altri requisiti, dei quali però sembra sfuggire la sostanza.

Ciò che desta i maggiori interrogativi è senza dubbio la necessità della stipula di una convenzione con il Comune⁵²⁸. A tal proposito occorre rifarsi alle indicazioni del Tar Lombardia, sezione distaccata di Brescia, il quale aveva individuato i compiti della convenzione nella definizione *del numero di soggetti ammessi contemporaneamente nei locali, le vie di accesso e di uscita, le caratteristiche dei locali, i servizi tecnologici necessari, i piani di sicurezza, la dotazione di parcheggi, e questioni simili, in modo che il luogo di culto sia idoneo sotto il profilo strutturale e si inserisca in modo armonioso nel contesto abitato*⁵²⁹. Qualche tempo più tardi, anche il Tar Milano aveva chiarito che il contenuto della convenzione sarebbe dovuto essere meramente urbanistico⁵³⁰.

Da ultimo, il Tribunale lombardo ha esortato a interpretare tali norme- come anche

comunali: le incognite del federalismo, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2009, p. 10; MARCHEI N., *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, cit., p. 6.

⁵²⁷ Sent. 195 del 1993

⁵²⁸ ROCCELLA A., *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006, p. 140.

⁵²⁹ Tar Lombardia, sez. distaccata Brescia, sent. n. 3522 del 2010.

⁵³⁰ Tar Lombardia, Milano, sez. II, sent. 2485 del 2013.

le altre- in combinato disposto con le garanzie poste dall'art. 19 Cost. sulla libertà religiosa e con l'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché con l'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, (Carta di Nizza, 7 dicembre 2000): una convenzione potrebbe essere richiesta nel momento in cui si debbano realizzare opere con contributi pubblici e dunque vi sia necessità di accordi scritti fra le parti in questione, ma non certamente *per essere presi in considerazione come realtà sociale ai fini della programmazione dei servizi religiosi*, pena l'indebita esposizione a scelte e misure discrezionali dei Comuni nei confronti di una o più confessioni religiose⁵³¹. In altri termini, lo strumento di un accordo, convenzione, "patto", qualsiasi denominazione si intenda utilizzare, non è da contestare a priori: come visto poc'anzi, la giurisprudenza amministrativa si era espressa precisamente sul punto, ammettendo l'esistenza di una convenzione dal contenuto urbanistico, scelta che potrebbe, tra l'altro, rappresentare un'occasione di confronto costruttivo tra l'ente territoriale e gli interessati, nella speranza di evitare la mancata regolamentazione di alcuni aspetti rilevanti, come ad esempio la predisposizione di idonee aree da adibirsi a parcheggi, l'illuminazione della zona, le vie e le strade collegate alla struttura.

L'art. 70 comma 2 *non autorizza i comuni a decidere sulla qualificazione delle confessioni religiose*, in quanto essa avverrebbe *in base a criteri desumibili dall'ordinamento*: sarebbero i principi generali dello Stato a dovere essere seguiti dai comuni, ai quali è riservata la competenza di tipo propriamente urbanistico-edilizio, che si estrinsecerebbe in una duplice forma, cioè accertare la presenza diffusa organizzata e stabile della confessione religiosa, e regolare per mezzo della convenzione la durata minima della destinazione dell'edificio a finalità religiose, nonché gli aspetti economici nel caso in cui siano concessi contributi ex art. 71 comma 3.

Indubbiamente ai comuni spetterebbe anche la competenza a verificare *problemi edilizi, igienico-sanitari e di sicurezza collegati al notevole afflusso di persone*, definendo, se è il caso, *il numero di soggetti ammessi contemporaneamente nei locali, le vie di accesso e di uscita, le caratteristiche dei locali, i servizi tecnologici necessari, i piani di sicurezza, la dotazione di parcheggi, e questioni*

⁵³¹ Tar Lombardia, sezione distaccata di Brescia, Sentenza 28 dicembre 2013, n. 1176

*simili, in modo che il luogo di culto sia idoneo sotto il profilo strutturale e si inserisca in modo armonioso nel contesto abitato*⁵³².

Il comune potrà allora opporre un diniego legittimo laddove ravvisasse l'inidoneità dell'area proposta, secondo le normali valutazioni urbanistiche; tuttavia nulla osta a che, nel corso della stesura degli strumenti urbanistici, *si raggiungano intese per rimuovere eventuali ostacoli o per creare le condizioni per l'inserimento del luogo di culto nella programmazione urbanistica*.

Il gradimento della popolazione residente e l'impatto sociale delle richieste di destinazione di aree ad attrezzature religiose non sono parametri da prendersi in considerazione ai fini dell'accoglimento o meno delle istanze relative, sia perché non previste dalla legge regionale, sia perché la libertà religiosa che viene in esame a questo proposito è libertà fondamentale dell'uomo come tale non sottoponibile a giudizio di gradimento o meno del popolo⁵³³.

I requisiti suddetti, che si ricorda, devono sussistere tutti cumulativamente, sono indispensabili non solo per l'accesso ai finanziamenti comunali per l'edilizia di culto, bensì anche all'applicazione delle norme relative alla pianificazione territoriale delle attrezzature religiose. Il rischio dunque, ad una prima lettura della legge, appare quello di un sistema di norme e requisiti ostracizzanti, rivolti allo scopo di ostacolare alle confessioni diverse dalla cattolica il libero esercizio del proprio culto.

Rimandando tuttavia le riflessioni ad un momento successivo, è opportuno ora chiedersi cosa si intende per attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi. L'art. 71 al primo comma elenca una serie di immobili qualificabili come tali, e dunque gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici, compreso il sacro⁵³⁴, gli immobili destinati all'abitazione del ministro di culto e del personale di servizio e quelli destinati ad attività di *formazione religiosa*⁵³⁵, quelli adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ecc, nell'ambito del ministero pastorale, nonché le attrezzature fisse destinate ad oratori e simili senza scopo di lucro⁵³⁶.

⁵³² Tar Lombardia, sez. distaccata Brescia, sent. n. 3522 del 2010.

⁵³³ TAR Lombardia, Milano, sez. II, sent. 8 novembre 2013, n. 2485, con nota di ROCELLA A., *L'edilizia di culto islamico: contro la tirannia della maggioranza*, in *Urbanistica e Appalti*, 2014, n. 3, pp. 347-349. Interessante la motivazione del Tribunale che parla a tal proposito di tirannia della maggioranza riprendendo Alexis de Tocqueville.

⁵³⁴ Art. 71, comma 1 lett. a)

⁵³⁵ Art. 71, comma 1 lett. b)

⁵³⁶ Art. 71, comma 1 lett. c)

Con la L. R 21 febbraio 2011, n. 3, modificativa della L. 12, è stata aggiunta una lettera *c bis* che ricomprende tra le attrezzature per servizi religiosi anche le sedi di associazioni, società o comunità di persone le cui finalità statutarie siano religiose, come ad esempio sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali. Gli immobili sopracitati sono, a tutti gli effetti, opere di urbanizzazione secondaria, ovvero sono quegli impianti atti ad assicurare lo sviluppo della vita comunitaria: asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo, i mercati di quartiere, i presidi per la sicurezza pubblica, gli impianti sportivi di quartiere, le aree verdi di quartiere, le attrezzature culturali e sanitarie e i cimiteri⁵³⁷. *A tutti gli effetti* significa altresì che ad essi si applica l'esenzione dal contributo di costruzione e dagli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 17, comma 3, lett. c) del D.P.R. n. 380 del 2001, al quale l'art. 43, comma 2 della L.R. fa rinvio.

Ove le attrezzature fossero interamente costruite con i contributi succitati, ovvero quando siano stati costruiti su aree cedute in diritto di superficie agli enti delle confessioni religiose, è richiesta la costituzione di un vincolo di destinazione della durata di venti anni da iscriversi nei registri immobiliari⁵³⁸. Nel caso in cui dovesse mutare la destinazione d'uso delle attrezzature, gli enti delle confessioni sono tenuti al rimborso dei contributi o alla restituzione delle aree.

La competenza nella realizzazione delle opere succitate è, come già visto più volte nel corso della trattazione, anche dei comuni, i quali attingono da un apposito fondo costituito dai proventi riscossi per il rilascio delle concessioni edilizie o a seguito di sanzioni amministrative per violazione della normativa.

Fondamentale la disciplina contenuta nell'art. 72 della legge sulla pianificazione comunale delle aree destinate alle attrezzature religiose: è il piano dei servizi che deve contenere l'individuazione e la disciplina di tali spazi, sulla base delle istanze avanzate dalle confessioni religiose di cui all'art. 70, tenuto conto delle *esigenze locali*⁵³⁹ e della *consistenza ed incidenza sociale delle rispettive confessioni*⁵⁴⁰.

Nuove aree per attrezzature religiose dovranno essere preferibilmente localizzate

⁵³⁷ Art. 44 comma 4 sugli oneri di urbanizzazione secondaria.

⁵³⁸ Art. 71 comma 3.

⁵³⁹ Art. 72 comma 1.

⁵⁴⁰ Art. 72 comma 4.

in continuità con quelle esistenti⁵⁴¹: tale richiesta appare di non facile soddisfacimento, considerato che gli edifici di culto esistenti sono inseriti nel territorio già urbanizzato, mentre ciò che rappresenta nuova costruzione o espansione dell'*urbe* è solitamente localizzato in aree periferiche⁵⁴².

⁵⁴¹ Art. 72 comma 2

⁵⁴² FOSSATI A., *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, cit., p. 141.

3.3. Le modalità e le procedure di finanziamento (art. 73).

Sotto il profilo finanziario, gli edifici di culto e le attrezzature religiose attingono da un apposito fondo, costituito a livello comunale, alimentato per un 8% almeno dagli oneri di urbanizzazione secondaria. La previsione di un fondo volto a tale scopo era già previsto dalla L. n. 20 del 1992, ma ora il fondo deve contenere obbligatoriamente anche il valore delle opere realizzate direttamente dai soggetti interessati a scomputo degli oneri e il valore delle aree cedute al fine di realizzare le opere di urbanizzazione secondaria, valori che nella previgente legge erano previsti in via facoltativa.

Orbene, ove il Comune acconsenta al privato di realizzare direttamente l'opera scomputando gli oneri, ovvero ceda aree per realizzarla, deve reperire risorse che equivalgano ad almeno l'8% del valore delle opere o delle aree che confluiscono nel fondo; tale voce deve risultare in modo specifico nel bilancio di previsione del Comune.

Ancora, una quota sempre uguale o superiore all'8% di altro provento destinato per legge alla realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria rappresenta un ulteriore canale di finanziamento del fondo⁵⁴³.

Nota dolente quella riguardante la ripartizione dei contributi tra le diverse confessioni religiose che avanzino richieste di realizzazione di attrezzature religiose. L'art. 73 al comma terzo prevede che vadano distribuiti *tenuto conto della consistenza ed incidenza sociale nel comune, finanziando in tutto o in parte i programmi presentati*. L'assenza di precisi criteri di redistribuzione significa in sostanza attribuire ai Comuni un potere che travalica la natura amministrativa per sfociare in una competenza di tipo normativo⁵⁴⁴. L'unica “bussola” in tal senso, l'incidenza sociale di una confessione nel comune, è indubbiamente passibile di valutazioni discrezionali, il che è assai grave considerato che trattasi di tematiche che attengono al diritto fondamentale di libertà religiosa.

⁵⁴³ Il sistema previgente prevedeva invece una quota dell'8% dei proventi dei contributi per gli oneri effettivamente riscossi, con possibilità per i Comuni di integrale tale somma. ROCCELLA A., *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, cit., pp. 146-147.

⁵⁴⁴ ROCCELLA A., *Governo del territorio e diritti di libertà religiosa*, Atti del seminario di studio “La nuova disciplina regionale dell'edilizia di culto”, organizzato dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Regione Ecclesiastica Lombardia, Milano, 16 giugno 2005, p. 32.

Ove non fosse avanzata alcuna istanza per la realizzazione delle opere suddette, *l'ammontare del fondo è utilizzato per altre opere di urbanizzazione*⁵⁴⁵.

Il procedimento per l'ottenimento del finanziamento suddetto si snoda nel rispetto di alcuni termini: entro il 30 giugno di ogni anno le confessioni religiose che intendano avanzare istanze di finanziamento devono presentare domanda al comune, corredandola con un programma di massima, anche pluriennale, degli interventi da effettuare. La priorità, secondo il testo di legge, deve essere data alle opere conservative (restauri e risanamenti) in luogo della costruzione *ex novo* di altre attrezzature. Le domande sono chiaramente da corredarsi con le previsioni di spesa. Il comune verifica che le istanze presentate siano riferibili a interventi ammessi al finanziamento, e ripartisce i contributi, tenuto conto anche delle opere a scomputo e delle aree cedute, e di ogni altro provento che può derivarne, in riferimento all'anno precedente.

I contributi sono da corrispondere entro trenta giorni dall'esecutività della delibera di approvazione del bilancio e sono da utilizzarsi entro tre anni dall'assegnazione. Gli enti beneficiari devono trasmettere al comune la documentazione relativa alla spesa sostenuta e una relazione entro sei mesi dalla conclusione dei lavori⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ Art. 73 comma 5.

⁵⁴⁶ Art. 73 comma 3.

3.4. Il mutamento di destinazione d'uso: la novella del 2006 e i «correttivi» del 2008 e del 2011.

Il capo VI della L. 12/2005 disciplina i mutamenti delle destinazioni d'uso di immobili e delle variazioni essenziali. Considerata la totale assenza di una legislazione nazionale organica su tale tema, la Regione Lombardia ha tentato una chiarificazione. Preliminarmente però occorre fornire alcune precisazioni.

L'art. 51 della legge al suo primo comma, già nella formulazione originaria del 2005, introduceva la definizione di destinazione d'uso di un'area o di un edificio, quale *funzione o complesso di funzioni ammesse dagli strumenti di pianificazione per l'area o l'edificio, ivi comprese, per i soli edifici, quelle compatibili con la destinazione principale derivante da provvedimenti definitivi di condono edilizio*.

La L. 12 classifica quale principale la destinazione d'uso *qualificante*, cioè caratterizzante l'edificio strutturalmente, mentre è complementare o accessoria quando integra o rende possibile la destinazione d'uso principale, come ad esempio un parcheggio di un fabbricato residenziale.

L'art. 52 tratta segnatamente del mutamento di tali destinazioni d'uso: esso può essere funzionale⁵⁴⁷, quando è compiuto senza opere o con opere di adattamento al nuovo uso senza che ciò comporti la trasformazione dell'intero assetto dell'opera, mentre è strutturale⁵⁴⁸ quando è tale da sostanzarsi in un nuovo assetto strutturale, non più riconducibile all'originaria destinazione.

L'art. 52 comma primo della L. 12/2005 sancisce che le opere realizzate conformi alle previsioni urbanistica che mutino sia strutturalmente che funzionalmente non comportano mutazione di natura e qualificazione dell'intervento, e questo accade perché una manutenzione straordinaria può modificare funzionalmente un'opera, ma ciò non significa che dovrà mutare strutturalmente un fabbricato.

Il comma secondo prevede che, ove si muti la destinazione di immobili senza realizzazione di opere edilizie, se conformi alle previsioni urbanistiche comunali e alla normativa igienico-sanitaria, sono soggetti a semplice comunicazione al comune.

Ove poi si muti la destinazione entro dieci anni dal termine dei lavori (comma

⁵⁴⁷ Cons. Stato, V, 19 giugno 2006, n. 3586.

⁵⁴⁸ Cass. Penale, sez. III, 1 febbraio 2001, n. 4023.

terzo) sarà dovuto il contributo di costruzione.

Tuttavia l'articolo in questione è stato oggetto di modifica parziale con la L.r. 12/2006, la quale ha aggiunto un comma *3bis* riguardante i mutamenti di destinazione di immobili anche non comportanti la realizzazione di opere edilizia, che però siano finalizzati alla creazione di luoghi di culto o luoghi destinati a centri sociali: essi sono entrambi subordinati a permesso di costruire, ritenendo il legislatore non più sufficiente la semplice denuncia di inizio attività anche ove gli interventi non comportino la realizzazione di opere edilizie.

La legge regionale n. 4 del 2008 interviene ad inserire un comma *4 bis* all'art. 72 “fino all’approvazione del piano dei servizi, la realizzazione di nuove attrezzature per i servizi religiosi è ammessa unicamente su aree classificate a standard nei vigenti strumenti urbanistici generali e specificamente destinate ad attrezzature per interesse comune”.

Il 2011 poi conosce un'ulteriore modifica alla Legge regionale con la L. n. 3 che ha classificato come attrezzature da disciplinarsi secondo il capo III della L. regionale anche altri immobili adibiti ad attività educative e culturali, come già ampiamente descritto *supra*.

La giurisprudenza è intervenuta sulla questione, chiarendo innanzitutto che *il mutamento di destinazione rilevante ai fini in discorso è quello che altera, sia pure senza opere, la funzione originaria dell'immobile, al fine di adibirlo, in via permanente, ad una funzione diversa. In tal caso l'immobile perde la destinazione originariamente assentita per assumere la funzione diversa che gli viene assegnata. Altra cosa è l'uso di fatto dell'immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicare*⁵⁴⁹.

⁵⁴⁹ T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 17 settembre 2009, n. 4665. In senso conforme anche il T.A.R. Umbria sez 1 28 febr 2014, n. 149 «il mutamento di destinazione d'uso è quello che altera con o senza opere la funzione originaria dell'immobile, al fine di adibirlo, in via permanente, a una funzione diversa. Utilizzare il proprio immobile 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; né lo svolgimento saltuario di pratiche di culto in un luogo strutturato e destinato ad abitazione (...)».

Dello stesso avviso anche il Consiglio di Stato che nella sent. 27 ottobre 2011, n. 5778 precisa che «ove si intendesse subordinare a permesso di costruire i mutamenti di destinazione d'uso (anche senza opere) finalizzati alla creazione anche i centri culturali in cui si eserciti privatamente ed occasionalmente la preghiera religiosa, discriminerebbe inammissibilmente l'uso di culto rispetto ad ogni altro genere di usi, in violazione del diritto costituzionale alla libertà di espressione del pensiero, alla libertà di associazione nonché alla libertà religiosa in tutte le sue manifestazioni, in particolare violando l'art. 20 della Costituzione, secondo cui il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non

I cosiddetti usi di fatto possono essere oggetto di sanzioni penali, civili o amministrative quando essi generino comportamenti illeciti (si pensi ad esempio a schiamazzi nelle fasce orarie di rispetto della quiete) che nulla hanno a che vedere con la materia edilizia. Ove si utilizzi uno stabile la cui destinazione sia quella abitativa per riunioni di tipo *religioso, culturale o associativo in genere* non si è in presenza di elementi sufficienti a configurare un illecito edilizio sanzionabile ex art. 31 D.P.R. n. 380 del 2001. Ad esempio, la giurisprudenza amministrativa (e non solo) ha avuto occasione di specificare che, ad esempio, per ravvisare la presenza di una moschea in senso rilevante per le norme edilizie e urbanistiche sono necessari due requisiti: la presenza di determinati arredi e paramenti sacri da un lato e l'obbligo di dover accogliere *tutti coloro che vogliono 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*

possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.» (...) «la norma (art. 52 comma 3) non pare quindi applicabile nel caso in cui l'immobile venga utilizzato da un'associazione culturale in cui il fine religioso rivesta carattere di accessorietà e di marginalità nel contesto degli scopi statutari; (...) 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, tanto più ove si consideri che (...) non rileva di norma ai fini urbanistici l'uso di fatto dell'immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicare; (...)».

La giurisprudenza amministrativa lombarda è abbastanza nutrita sul tema del cambio di destinazione d'uso: TAR Lombardia, Milano, sez. II, 4 gennaio 2013, n. 21 sul diniego di rilascio del permesso di costruire alla Unione Comunità Islamica Valtellinese; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 14 settembre 2010, n. 3522 sul diniego di sanatoria di cambio di destinazione d'uso.

Interessante ricordare come il Consiglio di Stato si è pronunciato a proposito di una controversia fra il Comune di Ortisei (BZ) e la Congregazione italiana Testimoni di Geova: sent. n. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 7078 del 13/12/2005: «Nella fattispecie che qui interessa (...) non vi è stata realizzazione di un edificio nuovo ed autonomo ma, soltanto la realizzazione di opere in difformità parziale dalla concessione che il fabbricato aveva assentito ed una modifica di destinazione d'uso che, per ciò che si è detto in precedenza, non appare offensiva degli interessi tutelati dalle disposizioni dell'Ordinamento Urbanistico Provinciale richiamate dall'Amministrazione comunale appellata. (...) si deduce l'inesistenza di una modifica di destinazione d'uso vietata. Se si tiene, infatti, conto della funzione delle norme che sanciscono il divieto della modifica di destinazione delle aree in zone agricole, di garantire la conservazione e lo sviluppo delle attività produttive collegate all'agricoltura e di assicurare al contempo il migliore assetto e l'integrità del territorio ricompreso in tali zone, si comprende bene che, nel caso di specie, la modifica di destinazione di un edificio in atto destinato alla riverniciatura delle macchine da neve in una sala riunioni di una Congregazione religiosa per la sua attività di culto non pare al Collegio in alcun modo offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare.»

Vedere a tal proposito FABBRI A., *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto, Stato, chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2013.

*scuola giuridica, derivazione sunnita o sciita, o nazionalità essi siano dall'altro*⁵⁵⁰. Il rilievo in termini urbanistici ed edilizi si assume nel momento in cui la frequentazione di tali luoghi non è più riservata ai membri dell'associazione che ivi si riunisce, ma viene indiscriminatamente aperta a chiunque, il che comporta indubbiamente la necessità di prevedere e richiedere disposizioni adeguate a regolamentare tale luogo aperto al pubblico dopo accurate pratiche istruttorie. Così è sempre stato per le chiese consacrate al culto cattolico: i riscontri empirici evidenziano l'esistenza di esse anche all'interno di proprietà private (si pensi a conventi o a cappelle private) nelle quali certamente si esercitano pratiche legate al culto cattolico ma senza essere aperti a *chiunque*⁵⁵¹. Le pratiche di culto non sono astrattamente impedito in immobili anche adibiti per esempio ad uffici: tuttavia le frequentazioni del luogo non si devono tradurre in un concorso simultaneo di un gran numero di persone, in quanto ciò farebbe notevolmente incrementare il carico urbanistico con la necessità a quel punto del rilascio di un idoneo titolo edilizio. Lo stesso vale nel caso in cui si verifichi un *eccessivo affollamento che, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile interessato e dall'eventuale connotato spirituale delle attività in esso svolte, integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità*.⁵⁵²

Certamente da ricordare, per quanto concerne i presupposti del cambio di destinazione d'uso, è la sentenza del TAR Lombardia, sezione distaccata di Brescia, n. 3522 del 14/09/2010 che interviene sulla trasformazione di un edificio residenziale in una struttura che abbia una funzione sociale, nel caso *de quo* religiosa. Ove appunto venga accertata l'idoneità dell'area intorno alla quale la struttura sorge ad ospitare un'attrezzatura ad uso collettivo, l'assenza di possibili danni all'ambiente naturale, l'inalterabilità della viabilità e il non aggravarsi eccessivamente del peso urbanistico per la presenza di parcheggi per esempio, nulla osterebbe all'evoluzione in senso sociale di un edificio prima residenziale. Ove tuttavia si muti la destinazione d'uso di immobili in luoghi destinati al culto o

⁵⁵⁰ In tal senso il TAR Lombardia, sez. distaccata Brescia, sent. n. 522/2013, C.d.S., sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 683 e il parere al Ministero dell'Interno espresso il 27 gennaio 2011 dal Comitato per l'Islam italiano.

⁵⁵¹ TAR Lombardia, sez. distaccata Brescia, sent. n. 522/2013. Vedere anche JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 388 «(...) occorre che si abbia la celebrazione e porte aperte, potendo accedere chiunque, senza dover giustificare un titolo di ammissione»

⁵⁵² In tal senso T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 21 maggio 2012 n. 866.

centri sociali il legislatore della novella 2006 ha preveduto, come accennato, la necessità del permesso di costruire. A tal proposito la giurisprudenza è intervenuta sul tema escludendo profili di illegittimità costituzionale nonostante tale obbligo sia previsto solo per questi due luoghi. In particolare si è statuito che “(...) *la norma vuole evitare che attraverso la liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso stabilita dall'art. 51 della LR 12/2005 siano realizzate innovazioni di grande impatto sul tessuto urbano senza un preventivo esame da parte dell'amministrazione. L'obiettivo è ragionevole, e non appare discriminatorio proprio per l'indubbia rilevanza sociale di questo tipo di edifici, che rende preferibile il controllo preventivo all'eventuale remissione in pristino*⁵⁵³”.

Lo strumento del mutamento di destinazione d'uso applicato alla materia *de qua* può tuttavia presentare particolari inconvenienti di apparente difficile soluzione. Infatti, ovi trattasi di classificare opere di manutenzione straordinaria di un immobile, si è visto che ciò non presenta consistenti profili di problematicità: imbiancatura dei locali, rifacimento della pavimentazione, ripristino degli intonaci, realizzazione di impianti igienico - sanitari ed elettrici. Tali interventi non rilevano infatti la volontà del titolare di un diritto sull'immobile di mutare la destinazione d'uso di esso, ad esempio in attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi ex art. 71, L. Regione Lombardia n. 12/2005, caso concretamente verificatosi e sul quale il Tar Lombardia ha avuto modo di pronunciarsi⁵⁵⁴. Non è dunque possibile l'automatica qualificazione quale immobile destinato al culto, all'abitazione dei ministri ovvero, in generale, ad attività di formazione religiosa. Ed è qui che viene a riva il vero nodo gordiano della questione: se l'immobile risulta in uso ad un Centro Culturale ovvero ad un'associazione culturale il quale riserva la frequentazione dello stesso agli appartenenti ad una comunità religiosa specificamente individuata, può questo di per sé essere sufficiente a qualificare l'immobile come luogo di culto e dunque necessitare del mutamento di destinazione d'uso (e dunque del permesso di costruire)? Pur nella consapevolezza che questo potrebbe rappresentare un valido motivo di

⁵⁵³ TAR Lombardia, sez. distaccata Brescia, sent. n. 522/2013; anche sent. TAR Lombardia, sez. distaccata di Brescia n. 1320 del 2011.

⁵⁵⁴ Tar Lombardia, sez. II, sent. n. 6415 del 2010.

“aggiramento dell'ostacolo”, la soluzione deve essere netta. In particolare non si può ammettere che orientamenti e tendenze religiosi del proprietario/possessore di un immobile possano avere un nesso causale diretto con la destinazione dell'immobile stesso. Ancora, i servizi erogati dal centro ben possono essere rivolti ad una cerchia ristretta di persone, anzi, ancor meglio, visto che ciò manterrebbe l'immobile ben ancorato a caratteri di tipo privatistico escludendo l'apertura al pubblico e dunque la classificazione a luogo di culto rilevante per il diritto urbanistico. Se poi tale cerchia di persone appartiene tutta ad una determinata fede religiosa ma i servizi prestati sono dichiaratamente di altro tipo (es. sociale, culturale, educativo, ecc...) scevri da scopi religiosi, non è possibile rinvenire la volontà di sfruttare il locale come sede di luogo di culto. Certo è che, nel caso specifico esaminato dal Tar, la comunità religiosa in questione era di fede islamica, e i servizi erogati consistevano nella promozione di integrazione e inserimento in società di immigrati appartenenti a tale mondo. Come già ampiamente visto con particolare riferimento alla moschea, essa richiede la sussistenza di determinati elementi architettonici per potere essere qualificata come tale, il che ci deve condurre ad una radicale esclusione della volontà di costituirla in modo occulto in un immobile. Che poi, durante gli incontri formativi del Centro, ci siano anche momenti di preghiera collettiva, questo attiene, come già evidenziato, agli usi di fatto che il titolare può legittimamente svolgere nei propri locali⁵⁵⁵.

⁵⁵⁵ Nello stesso senso anche Tar Lombardia, sez. II, sent. n. 7050 del 2010 “(...) *la norma non pare quindi applicabile nel caso in cui l'immobile venga utilizzato da un'associazione culturale in cui il fine religioso rivesta carattere di accessorialità e di marginalità nel contesto degli scopi statutari*”

3.5. Le recenti modifiche della L. 27 gennaio 2015 n. 62: profili di contrasto con il dettato costituzionale.

Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato, il 27 gennaio 2015, una serie di modifiche alla Legge n. 12 del 2005.

In particolare le modifiche incidono proprio sulla materia di odierno interesse, racchiuse, come ampiamente visto, nel Capo III della stessa legge.

La riforma non tocca la disposizione riguardante la Chiesa Cattolica: resta infatti intatto il primo comma dell'art. 70 e dunque la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi in materia di culto cattolico continuerà a seguire le procedure già vigenti.

Viene invece sostituito completamente il comma secondo dello stesso articolo 70: il nuovo dettato dispone che le disposizioni riguardanti la realizzazione di edifici religiosi sono da applicarsi, oltre agli enti della confessione cattolica, anche agli enti di quelle confessioni che abbiano stipulato un'intesa ex art. 8 comma 3 Cost. con lo Stato.

Per le confessioni prive di intesa invece l'applicabilità delle norme suddette non è esclusa a priori; tuttavia essa trova applicazione laddove tali confessioni presentino determinati requisiti:

- *una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi (...),*
- *e che i relativi statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione.*

Sia per le confessioni dotate di intesa sia per quelle in possesso dei requisiti poc'anzi detti, è necessaria la presenza di apposite *convenzioni a fini urbanistici* con i Comuni interessati, espressamente revocabili o risolvibili *in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione*⁵⁵⁶. Si era tuttavia già precedentemente trattato il punto riguardante la convenzione, e si era visto che essa potrebbe essere considerato un buono strumento ai fini meramente urbanistico-organizzatori: ci si chiede altrimenti come potrebbe un

⁵⁵⁶ Comma 2 ter art. 70

ente territoriale entrare nel merito di aspetti organizzativi e disporre quali attività siano lecite e quali no, e se pur così fosse non prevedere garanzie e rimedi in caso di diniego di determinate attività e di revoca unilaterale dell'accordo.

Tuttavia, quello che dovrebbe (ma forse lo ha già fatto) gettare sconcerto tra gli operatori e interpreti del diritto è la reintroduzione del requisito dell'intesa come elemento discriminante e discriminatorio tra le confessioni religiose, nonostante le ripetute (e già citate) censure ormai risalenti sul punto da parte (tra gli altri) della giurisprudenza costituzionale.

Di più, tali confessioni dotate di intesa andrebbero esenti dalla verifica della sussistenza dei requisiti poc'anzi menzionati circa una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e la conformità degli statuti al rispetto dei valori costituzionali, da parte di una Consulta regionale nominata dalla Giunta Regionale, il cui parere è obbligatorio. Non è difficile dunque immaginare il perché questa legge di modifica sia stata da più parti indicata quale “Legge anti-moschee”, posto non solo che l'Islam non ha una intesa con lo Stato ma anche quanto nella Regione Lombardia la presenza di immigrati musulmani sia avvertita come un grave problema di ordine pubblico e sociale.

Si sono già in precedenza espresse perplessità con riguardo alla presenza diffusa e organizzata dei seguaci di una religione sul territorio nel quale viene avanzata l'istanza di edificazione; ora si aggiunge la richiesta che gli statuti delle confessioni siano conformi ai principi e ai valori della Costituzione. Ci si è lecitamente domandati a quale *standard* riferirsi per valutare tale conformità?⁵⁵⁷ L'esame di tali presupposti è demandata ad una Consulta nominata dalla giunta (dunque dalla maggioranza di governo, non dal Consiglio comunale) che dovrà valutarne la sussistenza, con parere preventivo e obbligatorio, solo per le confessioni prive di intesa⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ FERRARI A., *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto: una risposta sbagliata al pluralismo culturale e religioso*, in OASIS, rivista on line, <http://www.oasiscenter.eu/it/articoli/libert%C3%A0-religiosa/2015/02/02/la-nuova-legge-lombarda-sui-luoghi-di-culto-una-risposta-sbagliata-al-pluralismo-culturale-e-religioso>

⁵⁵⁸ Giustamente MARCHEI N., *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2015, pp. 419-420, vede nella obbligatorietà di tale parere un ritorno all'autorizzazione legislativa per l'apertura di templi ed oratori dei culti ammessi prevista nel r.d. Del 1930, dichiarato incostituzionale nel 1958.

Orbene, appare immediatamente evidente, già di primo acchito, alla luce delle considerazioni svolte circa il riparto di competenze Stato-regioni dall'inizio dello scorso secolo in poi, che la materia dei rapporti tra Repubblica e confessioni religiose è di competenza esclusiva dello stato (art. 117 comma 2 lett. c): non concorrente, si badi, ma esclusiva. Dunque, tolta la materia urbanistica, che si è vista ormai quasi interamente di competenza locale, se anche la verifica di requisiti come la conformità degli statuti ai principi della Costituzione diviene di competenza regionale, non avrebbe senso alcuno il mantenimento di tale voce nell'alveo della competenza statale. Aveva già avuto modo di argomentare in proposito il Tar Lombardia, sezione distaccata di Brescia, nella già più volte citata sent. n. 3522 del 2010: *“(...) Indubbiamente l'art. 70 comma 2 della LR 12/2005 non autorizza i comuni a decidere sulla qualificazione delle confessioni religiose. La norma precisa che tale qualificazione avviene "in base a criteri desumibili dall'ordinamento": dunque le amministrazioni locali devono non solo rispettare eventuali atti formali di riconoscimento di una determinata confessione ma anche conformarsi ai principi generali dello Stato in materia di religioni. L'ambito di competenza riservato ai comuni è invece quello propriamente urbanistico-edilizio e consiste in un duplice potere: (a) accertare che la confessione religiosa per la quale è richiesta la realizzazione di un luogo di culto abbia sul territorio "una presenza diffusa, organizzata e stabile"; (b) regolare attraverso la convenzione la durata minima della destinazione dell'edificio a finalità religiose (e anche i profili economici nel caso in cui siano concessi contributi: v. art. 71 comma 3 della LR 12/2005) nonché i vari problemi edilizi, igienico-sanitari e di sicurezza collegati al notevole afflusso di persone (...)*”. Così ha argomentato anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel suo Ricorso per questione di illegittimità costituzionale degli artt. 70 - commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater e 72 - commi 4, 7 lett. e) e lett. g), e 5, della L.R. 2/2015 della Regione Lombardia⁵⁵⁹ come secondo motivo di doglianza: in particolare, leggendo congiuntamente i commi 2-bis e 2-quater dell'art. 70, il primo sub lett. b) prevede che "i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione", mentre il successivo comma 2-quater prevede

⁵⁵⁹ Consultabile <http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=135&documento=6529>

l'istituzione di una consulta *per consentire ai comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, è del tutto palese che esse si pongano in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione, ove l'attribuzione a un organo regionale del compito di valutare la conformità dello statuto regolante l'ente di natura religiosa ai principi e ai valori della Costituzione, determina una lesione della sfera di attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della materia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, di cui all'art. 117, comma 2, lett. c) Cost.*

A tal proposito c'è un ulteriore rilievo da mettere in luce: subordinare l'esistenza di attrezzature religiose a statuti che rispettino i valori costituzionali si pone in evidente contrasto con l'art. 19, egida sotto la quale va ricondotto *in primis* il diritto di apertura di luoghi adibiti al culto. È vero che l'art. 8 comma secondo richiede alle confessioni religiose che intendono organizzare la propria esistenza con statuti la non contrarietà di questi all'ordinamento della Repubblica, ma ciò non significa che ove essi non fossero conformi alla Costituzione o non esistessero del tutto, le confessioni non potrebbero accedere all'esercizio delle libertà fondamentali⁵⁶⁰.

Oltre dunque ad arrogarsi indebitamente una competenza che non le spetterebbe, la Regione dà vita ad un'indebita disparità di trattamento tra la confessione cattolica e le confessioni dotate di intesa *in primis*, laddove prevede anche per queste ultime l'obbligo della stipula di una convenzione urbanistica con il comune interessato: ci si domanda perché gli enti della Chiesa Cattolica vadano esenti da tale onere, posto che anch'essa dovrà rispettare i dettami e i criteri urbanistici nella realizzazione o restauro di propri edifici di culto⁵⁶¹.

In secundis, la disparità più marcata la si ritrova tra confessioni dotate di intesa e quelle che ne sono prive ovvero sono in attesa della promulgazione della legge di

⁵⁶⁰ Ne parla diffusamente MARCHEI N., *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, cit., pp. 416-417, evidenziando, a ragione, come tali modifiche riecheggino uno Stato etico-fascista e sovvertono i capisaldi della laicità.

⁵⁶¹ MARCHEI N., *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, cit., p. 418; FOSSATI A., *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2015, pp. 432-433; ROCCELLA A., *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, cit., pp. 141-142.

approvazione: la sussistenza dei requisiti summenzionati appare in evidente contrasto con gli artt. 3, 8, 19 della Costituzione, e di più, come ravvisato dal Governo nel suo ricorso per legittimità costituzionale di tali modifiche, tali confessioni andrebbero trattate con ancor più riguardo, in particolare per ciò che concerne le attrezzature religiose, di cui spesso sono totalmente prive. Già nella più volte richiamata sentenza n. 195/1993 la Corte aveva ribadito che il rispetto dei principi di libertà religiosa e di uguaglianza (nella libertà) deve essere garantito *in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla medesima disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria lode religiosa*". Dunque qualsiasi trattamento differenziato che causi discriminazioni in danno di una o dell'altra fede religiosa è *costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza*.

La tutela e l'agevolazione dell'esercizio del culto, compresa *l'apertura di templi ed oratori*⁵⁶², non può essere, come più volte ribadito, subordinato alla condizione che il culto si riferisca ad una confessione religiosa che abbia chiesto ed ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato ex art. 8 comma 3.

Il successivo art. 72 poi, viene interamente sostituito con una disposizione denominata *Piano per le attrezzature religiose* che sancisce l'uscita del luogo di culto dall'ordinario piano dei servizi per diventare oggetto di un atto separato (facente parte del Piano dei servizi), il quale deve contenere la specifica individuazione delle *aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse*. Tale piano è *conditio sine qua non* l'installazione delle attrezzature religiose non può avvenire, ed è fondamentale per dimensionare e disciplinare le attrezzature stesse *sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70*.

Tale strumento è approvato con la medesima procedura prevista per l'intero piano di governo del territorio, specificato all'art. 13, e consistente in particolare nell'adozione e votazione in seno al consiglio comunale.

⁵⁶² Così si esprimeva la Corte Cost. nella sentenza n. 59 del 1958.

Interessante notare il comma quarto del nuovo articolo 72, il quale prevede che nella fase di predisposizione del piano per le attrezzature religiose, vengano acquisiti i pareri di:

- a) organizzazioni, comitati di cittadini,
- b) esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine nonché degli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali.

Ai comuni spetta la facoltà di indire *referendum* nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale.

Qui il contrasto con il dettato di cui all'art. 118 comma terzo è evidente nella parte in cui esso subordina alla legge dello Stato la disciplina delle forme di coordinamento con le Regioni nelle materie di immigrazione e di ordine pubblico e sicurezza; la Regione prescrive invece l'obbligatorietà di pareri di esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine non circoscrivendo alla polizia locale.

Ancora, il piano suddetto deve prevedere una serie di elementi accessori rispetto all'attrezzatura individuata, che si possono riassumere in:

- la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate
- la presenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria
- la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine;

per tutte queste, se assenti o inadeguate, se ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento *con onere a carico dei richiedenti*.

Stride in particolare l'ultima richiesta, cioè la realizzazione di un impianto di videosorveglianza con il fine a cui *dovrebbe* tendere il Capo in esame. Di più, si insinua prepotente il dubbio che tale richiesta faccia capolino per un preteso esistente *problema* in particolare, quello rappresentato dai fedeli islamici che frequentano luoghi adibiti al loro culto. Quale il motivo se non quello di controllare possibili derive fondamentaliste islamiche, posto che tali termini non sono mai stati associati ad altre confessioni o sensibilità religiose? Premesso che,

come evidenziato anche dalla Corte Costituzionale nel lontano 1957⁵⁶³, i diritti e le libertà costituzionali non possono essere sempre e comunque garantiti attraverso poteri di controllo preventivo affidati all'autorità di pubblica sicurezza, più grave è la volontà di colpire ancora una volta per motivi soprattutto politici e solo apparentemente identitari il fenomeno islamico utilizzando strumenti repressivi in danno-tra l'altro- di tutte le confessioni (diverse dalla cattolica). Il controllo che l'autorità pubblica sta imponendo alla frequentazione di luoghi culto presenta una gravità tale in termini di trattamento deteriore da non trovare giustificazione alcuna: il contrasto, tra gli altri, con l'art. 20 della Costituzione è evidente, laddove il fine di religione e di culto è palese causa di limitazioni per l'attività di associazioni e istituzioni.

Infine, il piano deve prevedere *la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR*. Prima ancora di riflettere sui risvolti discriminatori cui tale previsione può facilmente condurre, si consideri la vacuità di tale formula: quali caratteristiche peculiari avrebbe il paesaggio lombardo? Da quale rischio di deturpazione deve essere tutelato?

Come poi accennato, la discrezionalità dell'autorità locale nell'impedire l'edificazione di determinati edifici di culto giustificando il diniego con i motivi di non congruità con le caratteristiche generali del paesaggio lombardo è ipotesi più che mai concreta ed attuale. Verrebbe da domandarsi se la costruzione di una chiesa cattolica dallo stile esageratamente contemporaneo ancorché architettonicamente *anarchico* ed anticonformista verrebbe impedita per gli stessi motivi di divergenza paesaggistica. Dunque, così come individuato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la violazione degli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione è palese⁵⁶⁴, laddove si ostacola la libera professione di fede e di culto per talune confessioni religiose.

Devono inoltre essere rispettate le distanze minime – definite dalla Giunta

⁵⁶³ Sent. n. 45 del 1957 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 25 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 18 giugno 1931, n. 773

⁵⁶⁴ Punto 7 dell'impugnativa

regionale- tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni; deve in particolare essere previsto uno spazio da destinare a parcheggio pubblico che presenti misure non inferiori al 200% della superficie lorda di pavimento dell'edificio di culto.

Al quinto comma la norma richiede l'approvazione del piano delle attrezzature religiose entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle analizzate modifiche alla L. r. per il governo del territorio per i comuni che *intendono prevedere nuove attrezzature religiose*. Il legislatore sta quindi regolamentando una mera possibilità in capo ai comuni di prevedere nuove attrezzature religiose, dimenticando il dettato dell'art. 3 del Decreto del Ministero dei Lavori pubblici n. 1444/1968 sui *Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*. Tale disposizione risultava di agevole ed immediata comprensione nel prevedere la dotazione minima *inderogabile* di 18 mq per ogni abitante da ripartire in

- a) mq 4,50 di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;
- b) mq 2,00 di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.) ed altre;
- c) mq 9,00 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade ;
- d) mq 2,50 di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art.18 della L. n. 765: tali aree - in casi speciali - potranno essere distribuite su diversi livelli.

Le prescrizioni riportate nel D. M. 1444/1968 hanno carattere *inderogabile*, così come correttamente emarginato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 232/2005: osservavano infatti i giudici che (...) *le norme degli strumenti urbanistici che prescrivono le distanze tra le costruzioni (...) in forza del rinvio contenuto nell'art. 873 del codice civile, hanno carattere integrativo delle norme dello stesso codice, in quanto concorrono alla stessa configurazione del diritto di proprietà, disciplinando i rapporti di vicinato, assicurando un'equità*

nell'utilizzazione edilizia dei suoli privati ed attribuendo il diritto reciproco al loro rispetto.

Ne discende che le anzidette particolari norme degli strumenti urbanistici incidono nella materia dell'ordinamento civile, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui spetta altresì la relativa potestà regolamentare (art. 117, secondo comma, lettera l), e sesto comma, Cost.), e devono pertanto essere rispettose della normativa statale anche di livello regolamentare che pone, al riguardo, limiti precisi e inderogabili nella formazione o revisione di detti strumenti.

Non può che rilevarsi dunque, a proposito del dettato dell'art. 72 comma 5 L.R. 2/2015, una violazione dell'art. 3 D.M. Lavori Pubblici n. 1444/1968 e conseguentemente i profili di incostituzionalità dati dal contrasto con l'art. 117 comma 2 lett. l).

Le suddette modifiche non si applicano, specifica l'articolo al suo ultimo comma, alle attrezzature religiose già esistenti alla data dell'entrata in vigore delle stesse.

Grave appare la contrarietà di gran parte delle previsioni anzidette ai principi e ai valori della Costituzione. Uno su tutti, il tentativo di riservare alle sole confessioni con intesa la possibilità di aprire un luogo di culto senza subordinazione a giudizio referendario ovvero senza dovere percorrere strade burocratiche troppo impervie; il contrasto con l'art. 8 comma 1 Cost. è più che evidente, l'eguaglianza nella libertà ancora una volta violata, ancora dalla Regione Lombardia: come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale proprio in occasione della dichiarazione di illegittimità della previgente L. regionale lombarda n. 20 del 1992, il luogo di culto dovrebbe far parte di quel nucleo minimo del diritto costituzionale universale di libertà religiosa e non potrebbe, in alcun modo, essere condizionato dall'ottenimento di uno *status* che in un qualche modo dipende dalla discrezionalità del potere politico⁵⁶⁵, ma dovrebbe solamente rappresentare, come ampiamente visto anche nella legislazione urbanistica nazionale più risalente, una adeguata risposta ad un bisogno collettivo.

A norma dell'art. 8 Cost. infatti, tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge (primo comma); le confessioni acattoliche poi hanno il

⁵⁶⁵ Sent. 346/2002

diritto di «organizzarsi secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (secondo comma), cui segue la facoltà per queste di disciplinare i propri rapporti con lo Stato per legge sulla base di intese con le rappresentanze delle confessioni organizzate (terzo comma). Possono quindi sussistere *confessioni religiose che non vogliono ricercare un'intesa con lo Stato, o pur volendola non l'abbiano ottenuta, ed anche confessioni religiose strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti*⁵⁶⁶. Non potrebbe dunque essere messa in discussione la validità del principio dell'uguale libertà davanti alla legge per *tutte* le confessioni, anche per quelle prive di qualsivoglia statuto. Come giustamente rileva la Corte Costituzionale nella sentenza del '93, l'esclusione di una confessione religiosa priva di intesa dai benefici derivanti da risorse finanziarie statali per la realizzazione di edifici destinati al culto in virtù di uno *status* della confessione stessa, integra una violazione dell'art. 8 comma 1.

Il contributo pubblico può certamente essere erogato in misura differente a seconda della entità della presenza nel territorio di una confessione religiosa e ciò, come anche ravvisato dalla Corte nella succitata sentenza, è criterio non solo legittimo, ma anche logico; non può dirsi che questo integri in alcun modo una discriminazione, in quanto si limita a proporzionare l'intervento alla misura dei bisogni da soddisfare. Di più, tale scelta appare del tutto equa. Tuttavia, subordinare al potere politico del Governo prima e del Parlamento poi l'effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende anche l'esercizio pubblico del culto come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione non è in alcun modo ammissibile. *L'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini.*⁵⁶⁷

Non a torto c'è stato chi, in seno alla dottrina più qualificata, ha rinvenuto nella legge lombarda, in particolare con le ultime modifiche del 2015, un'arretratezza cultural-giuridica peggiore non solo di quella del legislatore fascista ma anche di

⁵⁶⁶ Corte Cost. Sent. 1993 n. 195

⁵⁶⁷ Corte Cost. sent. 1993 n. 195

quella mostrata dallo Statuto di Carlo Alberto⁵⁶⁸. Il sacrificio richiesto oggi in nome della sicurezza, nazionale quanto globale, è molto più alto di quello di un tempo, quando i culti erano ammessi o tollerati purché non fossero contrari all'ordine pubblico o al buon costume, quando non c'era una realtà multiculturale e multireligiosa con la quale rapportarsi.

Le restrizioni, il cumulo di requisiti richiesti, le impervie vie burocratiche predisposte, suggeriscono, oltre a quanto fino ad ora evidenziato, un'illegittima interferenza dello Stato in quella che è sfera di competenza esclusiva del "sacro", e collide in maniera evidente non solo con l'art. 8 Cost., ma con tutto il compendio di libertà afferenti alla materia del religioso e con le garanzie poste a tutela della laicità dello Stato.

⁵⁶⁸ Ne parla CASUSCELLI G., *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, chiese, pluralismo confessionale*, 14, 2015, p. 6, spingendosi sino ad assimilare le recenti modifiche regionali alle leggi razziali fasciste del 1938.

PRIME CONCLUSIONI

In assenza, ancor oggi, di una legge generale sulla libertà religiosa, alcune riflessioni circa la materia *de qua* si impongono, scerve dalla pretesa di fornire ricette preconfezionate a problematiche di difficile soluzione e rispondenti a principi costituzionalmente tutelati; di più, è proprio a causa di tale ingombrante vuoto normativo che qualsivoglia conclusione, anche la più originale, risulti in realtà labile e discutibile. Tuttavia, un tentativo è d'obbligo.

Dunque si voglia cominciare riprendendo una delle dichiarazioni più innovative del secondo Concilio Vaticano: la *Dignitatis Humanae* sulla libertà religiosa, la quale, nell'assurgere per la prima volta tale libertà a vero e proprio diritto soggettivo dell'individuo, interviene anche sulla materia degli edifici di culto, sancendo che *ai gruppi religiosi compete il diritto di non essere impediti con leggi o con atti amministrativi del potere civile di scegliere, educare, nominare e trasferire i propri ministri (...) di costruire edifici religiosi, di acquistare e di godere di beni adeguati.* (I, 4).

La dichiarazione ritiene che la libertà si estrinsechi nell'immunità degli esseri umani *dalla coercizione da parte dei singoli individui, di gruppi sociali e di qualsivoglia potere umano, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità ad essa: privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata.* (I, 2). L'autorità civile ha dunque il compito di astenersi dall'ostacolare il libero esercizio di tale libertà, ma anche di vigilare affinché esso sia assicurato a tutti gli individui, in modo da favorire il più ampio e libero accesso ai diritti concernenti la sfera religiosa.

Appare immediato il richiamo all'esegesi della migliore dottrina e giurisprudenza nel difficile compito di interpretare e declinare le scelte del costituente su tali principi, con riguardo in particolare al dovere di astensione dei pubblici poteri dal biasimare o favorire qualsivoglia sensibilità religiosa e parimenti all'obbligo di intervenire ove l'eguaglianza nella libertà delle confessioni religiose venga violata ovvero la libertà religiosa degli individui compromessa. Uno Stato sociale, ove per esso si intenda una

costola dello stato democratico di diritto, che presta grande attenzione agli aspetti che incidono direttamente sul cittadino e sui suoi bisogni appunto “sociali”, perseguendo il benessere collettivo e intervenendo laddove si verificano situazioni di disparità o condizioni di vita non dignitose: il diritto ad avere un luogo di culto è anche questo⁵⁶⁹.

Già la Corte Costituzionale aveva avuto modo di esprimere nella sentenza n. 195 del 1993, più volte richiamata in questo lavoro, che la realizzazione di servizi di interesse pubblico attiene (e oggi più che mai attraverso il governo del territorio) alla materia urbanistica e all'esigenza dalla stessa richiesta di sviluppare il territorio in modo equilibrato e armonico, secondo criteri e principi propri di essa. *A fortiori*, anche i servizi religiosi dovrebbero essere eseguiti rispondendo a tali canoni e secondo le esigenze dei potenziali fruitori dei servizi stessi, indipendentemente dalla configurazione giuridica dei propri enti. In altre parole, il baricentro dovrebbe essere spostato da un lato sulla libertà religiosa dell'individuo e sull'eguaglianza nella libertà di tutte le confessioni religiose (artt. 19 e 8 comma 1) e dall'altro alle norme urbanistiche ed edilizie e non essere centrato, come spesso accade, su un previo spasmodico bisogno di categorizzazione e classificazione delle organizzazioni istanti. Ove venga avanzata richiesta di adibire o costruire un luogo per l'esercizio del culto, poco o nulla dovrebbero rilevare i rapporti fra lo Stato e la confessione religiosa di riferimento: ciò che deve invece restare sempre ben saldo è il diritto ad avere luoghi esercitare il culto secondo i binari tracciati dalla regolamentazione urbanistica, con l'analisi, si intende, dei relativi sotto-criteri, quali ad esempio un numero rilevante di fedeli che richiedono l'apertura di un luogo di culto, considerato che il territorio non è infinito e si rischierebbe, con un'eccessiva dilatazione di tale diritto, di comprimere quello di altre confessioni che non potranno vedersi riconosciuto alcun luogo o edificio perché terminata la disponibilità degli stessi⁵⁷⁰.

C'è un'importante differenza tra la libertà di esercizio del culto e l'inquadramento dei

⁵⁶⁹ MONETA P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, cit., p. 24 ss.

⁵⁷⁰ “(...) Ferma restando quindi la natura di confessione religiosa, l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto rimane condizionata soltanto alla consistenza ed incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e vincoli di destinazione.”

Così anche Consiglio di Stato, sent. [27 novembre 2010](#), n. 8298.

rapporti tra Stato e confessioni religiose: persino le norme di riferimento, entrambe di fonte superprimaria, sono distinte: l'art. 19 e l'art.8, due principi già ampiamente analizzati anche dalla Corte Costituzionale nel lontano 1959, insieme con la considerazione che la formula contenuta nell'art. 19 *non potrebbe essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto*. Motivo, quest'ultimo, sul quale basò la dichiarazione di illegittimità della norma che richiedeva l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori per l'esercizio del culto.

Dunque le confessioni religiose avrebbero un diritto, ormai generalmente riconosciuto, a vedersi erigere (o aprire o destinare) propri edifici di culto.

Tale asserzione appare a prima vista indiscutibile; *a prima vista*, perché in realtà sono numerosi gli aspetti più o meno nascosti di difficile soluzione, stante la carenza di regole ben salde e binari precisi entro cui muoversi. Primo fra tutti la questione, volutamente mai presa in considerazione fino a questo punto della trattazione, di cosa debba intendersi per confessione religiosa. Non è certamente questa la sede per ripercorrere le tappe fondamentali che hanno visto lo svolgimento di tale riflessione in seno alla dottrina e alla giurisprudenza, ma basti ricordare le difficoltà concretamente incontrate quando si sia trattato (e si tratti ancor oggi) di accedere alle procedure urbanistiche per le quali è richiesto come presupposto tale requisito⁵⁷¹. Si è visto nell'ultimo capitolo di questo lavoro quale cumulo di titoli e caratteristiche sia

⁵⁷¹ A tal proposito si rimanda ai lavori di: FERRARI S., *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, (a cura di) PARLATO V.-VARNIER G.B., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., pp. 19-47 il quale giunge alla conclusione di individuare un paradigma di confessione religiosa che tenga conto dell'identità assiologica, della plurisoggettività, della stabilità e dell'organizzazione di tali formazioni; invece BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 114 ss. preferisce la tesi dell'autoreferenzialità pur non scevra da critiche. Meglio riprendere le suggestioni della giurisprudenza a tal proposito: si veda Corte Cost. sent. n. 195 del 1993, la quale in caso di mancanza di intesa ex art. 8 comma 3 suggerisce di guardare a precedenti riconoscimenti pubblici, lo statuto o la comune considerazione. La Corte di Cassazione Penale, nella sent. n. 9746 del 1997 e sent. n. 2384 del 1998 guarda alla confessione cattolica come modello di riferimento, come suggerito dal secondo comma dell'art. 8. In conclusione, sembra più corretta un'individuazione su base empirica, quindi di fatto ove vi sia una certa stabilità e organizzazione. Cfr anche: OLIVIERI L., *Nuove religioni, principio di autoreferenzialità e Corte Costituzionale*, (a cura di) BIN R.-PINELLI C.), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 195 ss.; R. COPPOLA, *Le intese con le minoranze religiose in Italia*, in *Coscienza e libertà*, 1990, p. 82 ss. COLAIANNI N., *Intese e legge unilaterale: per una pratica concordanza*, (a cura di) PARLATO V.-VARNIER G.B., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., pp. 159-165; COLAIANNI N., *Sul concetto di confessione religiosa*, in *Foro it.*, 1994, I, p. 2988 ss.

richiesto per vedersi riconosciuto il diritto ad intraprendere le procedure per la realizzazione di servizi religiosi, il che ha portato, indubbiamente, a ricorrere a qualche strategia per aggirare tali ostacoli obiettivamente inopportuni. In luogo di intraprendere tortuose e lunghe strade come ad esempio quella dell'intesa,-la quale a sua volta presenta un *iter* con regole e riparti di competenze assai discutibili-, il modo forse più semplice, soprattutto per le confessioni più piccole, potrebbe essere quello di creare forme di associazionismo più semplice, come ad esempio centri culturali, con scopi ricreativi, sociali, assistenziali, tutelati sotto l'egida dell'art. 18 Cost. Quindi si redige un atto costitutivo e uno statuto, si attribuiscono le cariche prescritte, e si destina un luogo, anche un'abitazione o un ufficio, a sede dell'associazione stessa, e si comincia a svolgere la propria attività nel rispetto delle norme regolanti la materia⁵⁷². Dunque, da questo momento in poi, le quotidiane attività dell'associazione non saranno soggette (ovviamente) a controlli o divieti dell'autorità, essendo, di fatto, private; motivo per il quale, se nella sede si dovessero svolgere anche riti o preghiere, evitando magari un consistente afflusso di persone simultaneo ma organizzando qualche turno, non ci sarebbe alcuno strumento giuridico azionabile in grado di impedire tali pratiche. A nulla varrebbe il fatto che la legge lombarda abbia subordinato a permesso di costruire il cambio destinazione d'uso, oltre che per luoghi di culto, anche per centri sociali (art. 52 comma 3bis L. n. 12/2005), senza considerare che non è chiaro cosa il legislatore abbia voluto intendere con tale espressione, nel silenzio della giurisprudenza e della dottrina.

Tale potrebbe essere una soluzione certamente temporanea e non risolutiva di un problema molto più complesso: il diritto, come ampiamente visto, a vedersi riconosciuti luoghi adatti in cui esercitare il culto, che siano luoghi di culto ovvero edifici di culto, è costituzionalmente previsto e dovrebbe essere rispettato e garantito dal legislatore regionale senza *se* e senza *ma*.

Il caso della legge lombarda è emblematico: ancora una volta dunque, come accadde per la lotta al terrorismo post 11 settembre, alcuni *fatti di cronaca* spalancano le porte ad interventi legislativi liberticidi in ossequio ad esigenze di sicurezza globale più o

⁵⁷² Evidenzia tali *escamotages* CARDIA, C., *Edifici di culto e nuove religioni, Il Diritto ecclesiastico*, 2008, n. 1-2, p. 18.

meno evanescenti e difficilmente riconducibili con filo diretto alla materia *de qua*. Come già evidenziato nelle considerazioni introduttive, gli ultimi tragici avvenimenti di Parigi apriranno purtroppo a scenari incontrollabili, in cui la lotta al terrorismo globale inciderà gravemente sui diritti di libertà riconosciuti da fonti nazionali, europee, internazionali. Il rischio, in casi come quello odierno, è lo sconfinamento in forme occulte di stato di polizia in cui a tutti i consociati è imposto lo spauracchio di un controllo aprioristico e continuo riguardante molti aspetti dell'esistenza. Additare i centri islamici e le moschee quali luoghi *anche "militari"*⁵⁷³ nei quali si fomenti il terrorismo, dimentica il compendio di norme costituzionali (e non) poste a tutela del diritto di erigere edifici di culto e del più generale diritto di libertà religiosa, aprendo la strada a quella *società del sospetto* che partorisce mostri e soffia sul fuoco dei pregiudizi, dell'odio, della paura del diverso, senza nemmeno provare a riflettere sull'immensa pietà che si nasconde dietro un cibo *halal*, sul pudore e sulla castità sotto un *hijab*, come anche sull'onore e sulla generosità dietro un pugnale *sikh*. Si muovono in questa triste direzione alcuni disegni di legge della XVI legislatura presentati in Parlamento, i quali perseverano nell'intento di subordinare alla sussistenza di un'intesa con lo Stato la costruzione o destinazione di luoghi dedicati al culto⁵⁷⁴, o peggio ancora, si preveda l'istituzione di meccanismi volti a controllare la destinazione dei contributi per la costruzione di edifici di culto per le sole confessioni prive di intesa⁵⁷⁵. Allo stesso modo appare senza dubbio alcuno contrario

⁵⁷³ Così la relazione alla proposta di legge dei deputati Gibelli e Cota n. 1246 della XVI Legislatura. A tal proposito vedere COLAIANNI N., *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, www.olir.it, giugno 2004; MARCHEI N., *Gli edifici dei culti ammessi: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, 2010.

⁵⁷⁴ Si veda ad esempio il disegno di legge N. 2738 d'iniziativa del senatore Mazzatorta, Aderenti, Bodega, Boldi, Cagnin, Divina, Paolo Franco, Massimo Garavaglia, Leoni, Maraventano, Mauro, Montani, Monti, Mura, Pittoni, Rizzi, Stiffoni, Torri, Vaccari, Vallardi e Valli comunicato alla presidenza il 19 maggio 2011, il cui articolo 2 prevede che *in attesa di una nuova organica disciplina legislativa delle confessioni acattoliche di minoranza, la costruzione di nuovi edifici destinati a funzioni di culto e le ristrutturazioni o i cambiamenti di destinazione urbanistico-edilizia siano ammesse solo se vengono proposte da confessioni che hanno sottoscritto l'intesa con lo Stato italiano prevista dall'articolo 8 della Costituzione e nei limiti in cui ciò sia previsto dall'intesa*.

Ricostruisce i disegni di legge della XVI Legislatura sul tema degli edifici di culto VECCHI F., *Disegni di legge della XVI Legislatura sulla disciplina degli edifici di culto*, in *Diritto e Religioni*, anno VIII, I, 2013, p. 182 ss.

⁵⁷⁵ Si veda ad esempio la proposta di legge d'iniziativa del deputato Garagnani N. 552 presentata il 29 aprile 2008 i cui articoli 1 e 2 recitano «1. I comuni nei cui territori sono localizzati edifici di

all'intero assetto di diritti e libertà di uno stato di diritto democratico la proposta di chi vorrebbe l'imposizione dell'uso della lingua italiana all'interno dei luoghi o edifici di culto, durante lo svolgimento di riti, funzioni, attività.

Una risposta costruttiva alle complessità poste dalla Legge lombarda era stata fornita dal Comune di Milano con l'istituzione di un Albo speciale delle Associazioni e delle Organizzazioni religiose con deliberazione della Giunta Pisapia n. 1444 del 6 luglio 2012, per potere richiedere la messa a norma degli spazi in uso per l'esercizio del culto e/o beneficiare della destinazione di aree e/o spazi per lo stesso scopo. L'aspetto che qui interessa sottolineare, indipendentemente dalle sorti di tale progetto, è l'atteggiamento dell'amministrazione nell'aver voluto costituire una Commissione di esperti e studiosi delle tematiche religiose e giuridiche per individuare i criteri e i requisiti da inserire nell'avviso pubblico per l'identificazione dei soggetti confessionali abilitati all'iscrizione all'Albo e per definire il testo del Protocollo tra il Comune e le organizzazioni/associazioni per il corretto svolgimento delle attività legate all'esercizio pubblico del culto⁵⁷⁶. Un *team* di esperti del settore dunque che riflettessero sui delicati e fondamentali snodi della questione, onde evitare arbitrarie prese di posizione nel mero gioco politico di maggioranze e opposizioni. La commissione individuava come requisito essenziale per l'inserimento di una organizzazione/associazione nell'Albo il perseguimento quantomeno prevalente del fine di religione o di culto da parte della stessa, da desumersi dallo Statuto, senza alcuna necessità della sussistenza di un'intesa con lo Stato e nemmeno l'approvazione dei ministri di culto come richiesto dalla normativa sui culti ammessi.

E proprio quest'ultimo accenno suggerisce un'ulteriore rilievo da farsi: la necessità di abolire il prima possibile la L. 1159 del 1929 sui culti ammessi, indipendentemente

culto delle confessioni religiose che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato istituiscono un osservatorio permanente che verifica la trasparenza, la provenienza e le finalità dei contributi destinati alla costruzione e alla gestione degli stessi. 2. L'osservatorio di cui al comma 1 è composto da rappresentanti della comunità religiosa interessata e da rappresentanti degli enti locali, nominati rispettivamente dalla comunità religiosa medesima e, con tutela delle minoranze, dal sindaco del comune dove deve essere costruito l'edificio di culto, nonché da un rappresentante del prefetto.»

⁵⁷⁶ Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444 del 2012, pp. 4-5. Della Commissione, coordinata dalla Dott.ssa Lucarelli del Comune di Milano, hanno partecipato il Prof. S. Ferrari dell'Università Statale di Milano con funzioni di Presidente, la Prof.ssa Marchei, i Proff. A. Ferrari, P. Branca.

che si giunga all'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa. La presenza di una simile legislazione all'interno dell'ordinamento crea una serie di incongruenze e contrasti con il dettato costituzionale che oggi non sono oltremodo tollerabili.

Inoltre, come ravvisato da autorevole dottrina⁵⁷⁷, l'istituzione di una autorità di garanzia che vigili in particolare sugli usi (e abusi) della discrezionalità amministrativa e sull'eccesso di ostacoli burocratici che troppo spesso ledono diritti soggettivi costituzionalmente garantiti.

Nel corso di questo lavoro si è avuto modo di affrontare il meccanismo di finanziamento alle confessioni religiose conosciuto come otto per mille; si è altresì visto che uno degli aspetti più critici di tale strumento riguarda i beneficiari di esso: solo le confessioni religiose dotate di un'intesa con lo Stato ex art. 8 comma terzo compaiono nel modello di dichiarazione dei redditi nel quale il contribuente potrà esprimere la propria scelta. Tale sistema, per come risulta oggi in essere, presenta criticità sia di principio che di concreta praticità. Con riguardo al primo problema, essa vanifica, senza volere esagerare, tutto quanto detto fino a questo momento sulla eguale libertà di tutte le confessioni indipendentemente dal regime giuridico scelto; se una confessione non può accedere ad una erogazione di denaro che è trattenuta obbligatoriamente a tutti i contribuenti italiani, faticherà non poco ad essere egualmente libera rispetto ad una confessione che invece gode di tale privilegio. E ancora, se una confessione religiosa di per sé stessa è idonea a rappresentare interessi collettivi e ha diritto, per quello che qui interessa, a vedersi riconosciuto un luogo per il culto, allo stesso modo non si comprende perché non potrebbe essere beneficiaria di finanziamenti frutto di una libera e ponderata scelta dei contribuenti.

In un momento in cui le finanze decentrate risultano in grave difficoltà a causa sia della crisi economica ma anche della difficile ripresa del Paese, potrebbe apparire meno gravoso per essi se le confessioni religiose potessero godere di un finanziamento direttamente derivante da un'imposta imponibile che nulla cambierebbe a livello di quantità di somme bensì solamente sotto il profilo di una

⁵⁷⁷ CASUSCELLI G., *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, cit., p. 25.

diversa distribuzione delle stesse.

Forse potrebbe apparire meno traumatico e di più facile applicazione l'estensione della destinazione del cinque per mille del gettito IRPEF attualmente previsto per finalità di volontariato e ricerca, anche alle confessioni religiose in quanto tali: oggi esse possono solo in via indiretta accedere a tali finanziamenti, in particolare costituendo un ramo ONLUS dei propri enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Permettere l'accesso a tale meccanismo a tutte le confessioni religiose che possano destinarlo alle proprie attività -tra le quali anche l'edilizia di culto- potrebbe rappresentare un primo *step* nel superamento dell'enorme disparità oggi esistente fra confessioni privilegiate e non. Non ultimo, tale finanziamento, seppur esiguo, arriverebbe certamente da un canale lecito, che permetterebbe in un qualche modo di ridurre il fenomeno delle donazioni private estere di dubbia provenienza. L'esempio della moschea di Colle Val d'Elsa è emblematico, in quanto costruita anche con fondi provenienti da Qatar, Arabia Saudita e Palestina⁵⁷⁸, e ciò espone indubbiamente a critiche e polemiche politiche e non, da un certo punto di vista lecite; in questo senso la moschea di Colle Val d'Elsa non può essere ritenuto un esempio da esportare e seguire, soprattutto alla luce del “nuovo” panorama geopolitico mondiale. IN alternativa si dovrebbero pensare meccanismi volti all'accertamento della liceità della provenienza dei fondi, del loro utilizzo, e così via, ma parrebbe un'ipotesi certamente più macchinosa e di dubbia riuscita.

Infine, un ultimo invito potrebbe essere quello di volere considerare approfonditamente la questione delle chiese dismesse⁵⁷⁹; pur non essendo idoneo a fornire una risposta soddisfacente alla problematica *de qua* in tutte le sue varianti e sfumature, potrebbe tuttavia rappresentare una valida occasione per regolamentare un fenomeno che già empiricamente si verifica. Si era infatti accennato nell'introduzione al frequente fenomeno delle chiese dismesse adibite a parrocchie ortodosse: il 73% di queste ultime sarebbe ospitato proprio in sedi appartenenti alla Chiesa Cattolica⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ ZANNOTTI L., *La costruzione di una moschea: l'esempio di Colle Val d'Elsa*, cit., p. 9.

⁵⁷⁹ A tal proposito vedere, tra gli altri, CAVANA P., *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, 2010, p. 49 ss.

⁵⁸⁰ Dati forniti dal Prof. PACE E. in occasione del Convegno tenutosi a Genova il 12 novembre 2015 dal titolo «Le minoranze religiose tra passato e futuro», ospitato dalla Fondazione per la cultura di Palazzo Ducale, con il patrocinio del Comune di Genova, dell'Università degli Studi, della Chiesa valdese e della Comunità ebraica.

La valorizzazione e l'incentivo a utilizzare questi edifici non più serventi al culto cattolico rappresenterebbe certamente una valida alternativa al consumo sfrenato del territorio, costituirebbe risposta quasi immediata a istanze di creazione di luoghi di culto e, non ultimo, permetterebbe un più ampio soddisfacimento delle istanze provenienti da varie confessioni religiose. Vi è tuttavia da segnalare che, ad esempio, le comunità islamiche non ricevono aiuto da parte delle autorità ecclesiastiche cattoliche. Se infatti i rapporti di natura contrattuale attraverso i quali la chiesa cattolica concede in godimento alla chiesa ortodossa edifici di culto non sono un segreto, nei confronti dei fedeli musulmani la Commissione pastorale per le migrazioni nel 1993 ha chiarito che le comunità cristiane non devono mettere a disposizione chiese, cappelle e locali riservati al culto cattolico per incontri religiosi di fedi non cristiane⁵⁸¹.

Solo nel momento in cui cambieranno gli atteggiamenti dei Poteri che governano il Paese si potrà seriamente auspicare una legge generale sulla libertà religiosa, l'abrogazione di legislazioni incostituzionali e l'abbattimento delle diseguaglianze e dei trattamenti discriminatori nei confronti delle religioni di *minoranza*, per esempio cominciando dall'evitare l'utilizzo di espressioni che più o meno sottilmente richiamano a diversi gradini di importanza tra le diverse appartenenze religiose.

⁵⁸¹ Tali posizioni sono espresse nel documento Orientamenti pastorali per l'immigrazione, capitolo "Incontro con l'Islam", consultabile in www.chiesacattolica.it

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *I patti lateranensi: scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione*, (a cura di) Unione Giuristi Cattolici Italiani, Studium, Roma, 1960.
- AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Atti del convegno, Milano-Università cattolica del S. Cuore, 1980
- AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981.
- AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963
- ACCIAI R., *La sent. N. 195 del 1993 della corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, Giur. Cost. Vol. III, 1993.
- ALBANESE G., *La perequazione urbanistica nella legge della regione Lombardia n. 12/2005 per il governo del territorio: cenni, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, Anno 80-1, 2006.
- ALBISETTI A., *Brevi note in tema di deputatio ad cultum publicum e art. 42 della Cost.*, *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1-2, 1976.
- ALLIEVI S., *Moschee in europa. Conflitti e polemiche, tra "fiction" e realtà*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.
- APONTE L., *Commento sulla legge di soppressione delle corporazioni religiose e conversione dell'asse ecclesiastico*, Stab. Tip. Dei classici italiani, Napoli, 1866.
- ASTORRI R., *Il principio costituzionale dell'uguaglianza delle confessioni religiose tra dibattito costituente, dottrina e giurisprudenza costituzionale*, *Jus*, 2003.
- BARILLARO D., *Edifici di culto ed art. 700 cod. proc. Civ.*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1966.
- BARILLARO D., *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Archivio giuridico "F. Serafini", Modena, 1959.
- BARILLARO D., *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968.
- BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico, Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1991.
- BERLINGÒ S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- BERTOLINO R., *Spese culturali dei comuni e templi acattolici*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1963.
- BETTETINI A., *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.
- BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici: art. 831, Il codice civile: commentario*, Seconda Ed., Giuffrè, Milano, 2013.

- BOLGIANI I. , *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012.
- BOLGIANI I., *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2013.
- BOMBARDIERI M., *Moschee di Italia: il diritto al luogo di culto, il dibattito sociale e politico*, Emi, Bologna, 2011.
- BONANNI DI OCRE F., *Le chiese degli enti soppressi*, Società editrice napoletana, Napoli, 1977.
- BONOLIS G.-JEMOLO A.C., voce “Fondo per il culto”, *Enciclopedia Italiana Treccani on line*, 1932.
- BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BOTTA R., “Regionalismo forte” e tutela del sentimento religioso dei cittadini, *Politica del diritto*, 1, 1996.
- BOTTA Raffaele, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, *Jus*, 1995.
- BOTTA R. (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. L.gs. 31 Marzo 1998, n.112*, Atti del convegno di studio, Firenze, 28 – 29 Ottobre 1998, Giappichelli, Torino, 2001
- BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2008.
- BUCCI A., *Brevi note sul vincolo della destinazione all'uso degli edifici di culto in Italia*, *Caietele Institutului Catolic VIII*, 2, 2009.
- CANONICO M., *La stipulazione di intese con lo stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del governo?*, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012.
- CARDIA C., *Edifici di culto e nuove religioni*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2008.
- CARDIA C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, *Jus*, 1, 2008.
- CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea, legislazione italiana*, III Ed., Mangiapelli, Torino, 2010.
- CASUSCELLI G., *Uguaglianza e fattore religioso*, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1999.
- CASUSCELLI G. (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2009.
- CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974.
- CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974.
- CASUSCELLI G., *Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981.
- CASUSCELLI G., *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, *Stato, chiese, pluralismo confessionale*, 14, 2015.

- CASUSCELLI, G., “*A chiare lettere*”, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2009.
- CASUSCELLI, G., *Diritto ecclesiastico regionale, Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. V, 1991.
- CASUSCELLI, G., *Edifici ed edilizia di culto: problemi generali*, Giuffrè, Milano, 1979.
- CASUSCELLI, G., *Edifici ed edilizia di culto*, Giuffrè, Milano, 1979.
- CASUSCELLI, G., *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, *Jus*, 2, 1995.
- CAVANA P., *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.
- CAVANA P., *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2011.
- CHIZZONITI A. G., *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiasticistico. Una prima lettura*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000.
- CHIZZONITI A. G., *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 ad enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2005.
- CHIZZONITI A. G., *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, (a cura di) DE FRANCESCO G. – PIEMONTESE C. – VENAFRO E, *Religione e religioni: prospettive di tutela, tutela della libertà*, Giappichelli, Torino, 2007.
- CIMBALO G., *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ecclesiastici* http://ecclesiastico.giuri.unibo.it/wp-content/uploads/2013/05/fabbricerie_ravenna1.pdf
- CIMBALO G.-PÉREZ J. I. A. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale: le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Atti del convegno Ravenna 25-27 settembre 2003, Giappichelli, Torino, 2005.
- CIVARDI U., *Manuale di amministrazione ecclesiastica*, Marietti, Torino, 1962.
- COLAIANNI N., *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012.
- COLAIANNI N., *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, www.olir.it, giugno 2004.
- COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese: contributo all'interpretazione dell'art. 8 della costituzione*, Cacucci, Bari, 1990.
- COLAIANNI N., *Sul concetto di confessione religiosa*, *Foro it.*, I, 1994.
- CONSORTI P., *Nuovi rapporti tra la repubblica e le confessioni*

- religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1, 2003.*
- D'AMELIO G., *Stato e Chiesa: la legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Giuffrè, Milano, 1961.
 - D'ANDREA L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. 346/2002, Il Diritto ecclesiastico, 1, 2004.*
 - D'ANGELO G., *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme, Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 3, 2008.*
 - D'ANGELO G., *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012.
 - D'AVACK P. A. (a cura di), *La legislazione ecclesiastica*, Atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri – Pozza, Vicenza, 1967.
 - D'AVACK P. A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano: parte generale*, Giuffrè, Milano, 1978.
 - DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2011.
 - DARSH S.M.-AKRAM KHAN M., *The role of the Mosque in Islam*, Darussalm, Riyadh, Saudi Arabia, 1996.
 - DE STEFANO A., *Il ripristino degli edifici di culto danneggiati o distrutti da eventi bellici*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1950.
 - DEL GIUDICE V., *La separazione tra stato e chiesa come concetto giuridico*, cooperativa tipografica manuzio, Roma, 1913.
 - DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1964.
 - DELL'AGNESE C., *Edifici di culto e vincolo di destinazione*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1990.
 - DI GIACOMO RUSSO B., *Diritti costituzionali e provvedimenti amministrativi*, *Quaderni amministrativi*, 4, 2013.
 - DIENI E.-FERRARI A.-PACILLO V. (a cura di), *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 2005.
 - FABBRI A., *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre, 2013.
 - FALCO M., *Corso di diritto ecclesiastico*, Vol. II, Cedam, Padova, 1938.
 - FALCO M., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, La litotipo, Ed. Universitaria, Padova, 1926.
 - FEDELI A., *Il finanziamento dell'edilizia di culto*, Atti del seminario di studio "La nuova disciplina regionale dell'edilizia di culto", organizzato dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Regione Ecclesiastica Lombardia, Milano, 16 giugno 2005.
 - FELICIANI G. (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Il Mulino,

- Bologna, 2000.
- FERRARI A., *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto: una risposta sbagliata al pluralismo culturale e religioso*, in OASIS, rivista on line.
 - FERROGLIO G., *La condizione giuridica degli ordini religiosi*, F.Ili Bocca, Torino, 1931.
 - FINOCCHIARO F., *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1959.
 - FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2012.
 - FINOCCHIARO M., *I beni d'interesse religioso nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1969.
 - FINOCCHIARO F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958.
 - FIORENTINO S., *Gli enti ecclesiastici e il divieto di discriminazioni (art.20)*, (a cura di) CASUSCELLI G., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2006.
 - FOLLIERO M.C., *Libertà religiosa e società multiculturali: il caso italiano*, *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2008.
 - FOLLIERO M. C., *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2010.
 - FOLLIERO M.C.-VITALE A., *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Volume 2, Giappichelli, Torino, 2013.
 - FOSSATI A., *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013.
 - FOSSATI A., *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2015.
 - FRIEDBERG E. – RUFFINI F., *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, F.Ili Bocca, Torino, 1893.
 - GARANCINI G., *L'edilizia di culto: evoluzione normativa e problematiche interpretative*, *Iustitia*, 1, 2000.
 - GIACOMAZZO G.R., *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1957.
 - GISMONDI P., *Le limitazioni alle facoltà di godimento del privato proprietario degli edifici destinati al culto cattolico*, *Foro It.*, 1952.
 - GIUFFRÈ A., *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, Giuffrè, Milano, 1983.
 - GUAZZAROTTI A., *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 1996.
 - JEMOLO A.C., *Voce "asse ecclesiastico"* Enciclopedia italiana "Treccani" on line, 1929.
 - JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno di Italia (1848-1888)*, Il Mulino, Bologna, 1974.
 - JEMOLO A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1979.

- LA FARINA G., *La Nazione è unica e vera proprietaria de' beni ecclesiastici*, Torino, 1854.
- LANGÉ S., *La chiesa e la città*, Jus, 2, 1995.
- LARACCA I.M., *Il patrimonio degli ordini religiosi in Italia: soppressione incameramento dei loro beni (1848-1873)*, Zampetti, Velletri, 1936.
- LEZIROLI G., *Gli edifici di culto tra storia, politica e diritto*, Editrice universitaria, Ferrara, 1984.
- LEZIROLI G., *In tema di edifici di culto. Osservazioni preliminari, Diritto, persona e vita sociale*, scritti in memoria di Orio Giacchi, Milano, 1984.
- LICASTRO A., *Brevi note sulla problematica qualificazione come opera pubblica dell'edificio di culto*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 1998.
- LICASTRO A., *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate , Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, novembre, 2010.
- LO GIACCO M.L., *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci, Bari, 2004.
- LONG G., *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della costituente*, Il mulino, Bologna, 1990.
- LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- MACRÌ G.-PARISI M.-TOZZI V., *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma 2013.
- MACRÌ G., *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno, 2008.
- MAGNI C., *I subalpini e il concordato: studio storico – giuridico sulla formazione delle leggi Siccardi*, Seconda Ed. riveduta, Cedam, Padova, 1967.
- MANDARANO A., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, (a cura di) A. MANDARANO, *La legislazione regionale*, Giuffrè, Milano, 2007.
- MANFREDI A., *Vescovi, clero e cura pastorale: studi sulla diocesi di Parma alla fine dell'800*, Edizione pontificia Università gregoriana, Roma, 1999.
- MANGIA A., *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del titolo V , Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2002.
- MANTINEO A., *La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove)*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2005.
- MARANO V., *Regime proprietario e limiti di utilizzazione degli edifici di culto*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.
- MARCHEI N., *Gli edifici dei culti ammessi: una proposta di legge cocervo di incostituzionalità*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.

- MARCHEI N., *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, Stato, chiese e pluralismo confessionale, marzo, 2014.
- MARCHEI N., *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2, 2015.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *I beni culturali di interesse religioso* (art. 19), Aedon, 1, 2000, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/mar.htm>;
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i “principi” della commissione paritetica Italia – S. Sede*, Foro It., 1984.
- MARTINA G., *Gli istituti religiosi in Italia intorno al 1870*, Chiesa e religiosità dopo l'unità (1861-1878), Vita e Pensiero, Milano, 1973.
- MAURO T., *L'evoluzione della normativa sull'edilizia di culto*, Jus, 2, 1995.
- MAURO T., *La personalità giuridica degli enti ecclesiastici*, Tipografia poliglotta vaticana, 1945.
- MAZZOLA R., *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, gennaio 2014.
- MENGOLI G. C., *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2012.
- MINELLI C (a cura di), *L'edilizia di culto: profili giuridici*, Atti del Convegno di studi: Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 22-23 giugno 1994, le api, 1995.
- MONETA P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984.
- MONSERRATO M., *Culto (edifici di)*, in *Enciclopedia degli enti locali-Urbanistica, edilizia, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 2007.
- MORTARA L., *Sulla inalienabilità delle cose sacre nel diritto italiano*, Foro It., 1888.
- MUSSELLI L.-TOZZI V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- OLIVIERI L., *Nuove religioni, principio di autoreferenziazione e Corte Costituzionale*, (a cura di R. BIN e C. PINELLI), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996.
- Oliviero G., *Gli acquisti degli enti ecclesiastici nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1946.
- OLIVIERO G., *Note sul regime civile degli edifici di culto ed in particolare sull'acquisto di essi per usucapione*, Arch. Dir. eccl., 1943.
- ONIDA F., *L'art. 20 della Costituzione*, Politica del diritto, 1, 1996.
- P. CONSORTI, *Diritto e Religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- PACE E. (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia: mappe e bussole*, Carrocci, Roma, 2013.
- PACELLI F., *Diario della conciliazione*, Libreria Ed. Vaticana, Città del Vaticano, 1959.
- PACILLO V., *Buon costume e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2012.

- PACILLO V., *Confessioni religiose ed Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, (a cura di CANULLO C., GRION L.), *Identità tradotte: senso e possibilità di un ethos europeo*, Meudon, Potogruaro, 2014.
- PARLATO V.-VARNIER G.B., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995.
- PASTORI G., *L'art. 12 del nuovo concordato: interpretazione e prospettive di attuazione*, *Jus*, 1989.
- PASTORI G., *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011.
- PETRONCELLI M., *Edifici di culto cattolico*, *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965.
- PETRONCELLI M., *La "deputatio ad cultum publicum": contributo alla dottrina canonica degli edifici pubblici di culto*, Pellerano del Gaudio, Napoli, 1959.
- PETRONCELLI M., *Diritto Ecclesiastico*, Società editrice napoletana, Napoli, 1977.
- PEYROT G., *Edifici di culto acattolico*, *Enciclopedia del diritto*, Milano 1965.
- PEYROT G., *L'autorizzazione all'apertura dei templi e le norme comuni per le pubbliche riunioni*, *Il Diritto ecclesiastico*, 2, 1953.
- PEYROT G., *Osservazioni sui luoghi e sulle riunioni private di culto*, *Il Diritto ecclesiastico*, 2, 1953.
- PEYROT G., *La circolare Buffarini – Guidi ed i Pentecostali*, *Associazione italiana per la libertà della cultura*, Roma, 1955.
- PEYROT G., *Libertà costituzionali e approvazione governativa dei ministri dei culti ammessi*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1951.
- PEYROT G., *Provvedimenti ostativi dell' autorità di polizia e garanzie costituzionali per il libero esercizio dei culti ammessi*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1951.
- PIACENTINI M., *I culti ammessi nello stato italiano*, Hoepli, Milano, 1934.
- PIOLA A., *La questione Romana nella storia e nel diritto: da Cavour al Trattato del Laterano*, Giuffrè, Milano, 1969.
- PUCCI G., *Edifici di culto e disciplina urbanistica: interrogativi*, *Il Diritto ecclesiastico*, 3-4, 1978.
- PURCARO A., *La riforma urbanistica regionale in Lombardia: dal piano regolatore generale al piano di governo del territorio*, *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, II, 2007.
- R. BOTTA, *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, 2000.
- RICCA M., *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma "non inutile"*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000.
- ROCCA G., *Istituti religiosi in Italia tra otto e novecento*, in M. ROSA, *Clero e società nell'Italia contemporanea*, Laterza, Bari, 1992.
- ROCCELLA A., *Beni culturali di interesse religioso e interventi*

- finanziari pubblici, il Diritto dell'economia*, 2-3, 2003.
- ROCCELLA A., *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, *Jus*, 2-3, 2008.
 - ROCCELLA A., *L'edilizia di culto islamico: contro la tirannia della maggioranza [Nota a sentenza: T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 8 novembre 2013, n. 2485]*, *Urbanistica e appalti*, 3, 2014.
 - ROCCELLA A., *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006.
 - ROCCELLA A., *Problemi di interpretazione della normativa pattizia in materia di enti e beni della chiesa cattolica: il finanziamento dell'edilizia di culto*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1998.
 - ROCCELLA A., *Governo del territorio e diritti di libertà religiosa*, Atti del seminario di studio "La nuova disciplina regionale dell'edilizia di culto", organizzato dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Regione Ecclesiastica Lombardia, Milano, 16 giugno 2005.
 - ROSSI E., *Il fenomeno religioso nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2005.
 - RUFFINI F., *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 1974.
 - SAMIR K., *Note sulla moschea*, *La civiltà cattolica*, fasc. 3618 del 17/03/2001, pp. 599-603.
 - SCADUTO F., *Diritto Ecclesiastico vigente in Italia: Manuale*, Vol. II, Bocca, Torino, 1892 – 1894.
 - SCALERA L., *Beni culturali e "nuovo concordato"*, Giuffrè, Milano, 1990.
 - SCAVO - LOMBARDO L., *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1950.
 - SCHIANO G., *La condizione giuridica degli edifici di proprietà privata destinati al culto pubblico: la portata dell'art. 831, comma 2, c.c.*, *Diritto e Religioni*, 2008.
 - SHEIKH OMAR BAKRI M., *The role of Mosque*, Al-muhajiroum publications, consultabile on line <http://www.slideshare.net/kingabid/rules-of-the-construction-of-masjids-shaikh-omar-bakri-muhammad>
 - SOLI G., *Chiese di Modena*, Aedes Muratoriana, Modena, 1974.
 - SPINELLI L., *Diritto Ecclesiastico: parte generale*, UTET, Torino, 1987.
 - SPINELLI L., *Osservazioni su regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, *Foro It.*, 1954.
 - TARULLO S., *Il fondo edifici di culto ed i suoi beni visti dall'amministrativista. Una analisi strutturale e funzionale*, *Diritto e Religioni*, 1, 2010.
 - TERRANOVA R., *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto*, *Il Diritto ecclesiastico*, 2003.
 - TOZZI V., *Gli edifici di culto, tra fedele e istituzione religiosa*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.
 - TOZZI V., *Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1998.

- TOZZI V., *Società multiculturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 2000.
- TOZZI V., *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 1990.
- TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, EdiSud, Salerno, 1990.
- VARNIER G. B., *Osservazioni in tema di alienazione di edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, con speciale riferimento alla successione "mortis causa" nella proprietà della Basilica S. M. Assunta di Carignano in Genova*, *Il Diritto ecclesiastico*, 2-3, 1975.
- VARNIER G. B., *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Giuffrè, Milano, 1976.
- VARNIER G. B., *Costituzione italiana e libertà di coscienza e di culto negli anni del centrismo: il contributo di Giorgio Peyrot*, (a cura di) PONS I.-VARNIER G. B., Genova University Press, Genova, *Giorgio Peyrot. Il giurista delle minoranze religiose*, 2013.
- VARNIER G. B., *I valori religiosi nell'esperienza e nelle trasformazioni dell'identità culturale italiana*, (a cura di) PICOZZA P.-RIVETTI G., *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007.
- VECCHI F., *I disegni di legge della XVI legislatura sulla disciplina degli edifici di culto*, *Diritto e Religioni*, 1, 2013.
- VEGAS G., *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali*, *Il Diritto ecclesiastico*, 4, 1985.
- VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005.
- ZAIMECHE S., *Education in Islam: the role of the mosque*, Foundation for Science Technology and Civilisation, 2002.
- ZANNOTTI L., *La costruzione di una moschea: l'esempio di Colle Val D'Elsa*, Stato, chiese e pluralismo confessionale, 2014.
- ZANNOTTI L., *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010.
- ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso. Contributo allo studio della problematica del dissenso religioso*, Giuffrè, Milano, 1990.